



ISSN 0126-222X

# **ANALISA**

**1988 – 3**

## **Masalah Global dan Regional**

**Asia Tenggara dan Hubungan Timur-Barat**

**Perkembangan Strategis Kawasan Pasifik-Asia  
Menjelang Abad Ke-21:  
Suatu Pandangan Regional**

**Detente Cina-Soviet dan Asia Tenggara**

**Konflik Intern di Iran Pasca-Revolusi**



# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendaknya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
A.R. SUTOPO

*Redaksi Pelaksana*

SOEBAGYO  
Pambudi SAKSANA  
S. TJOKROWARDOJO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Tata Usaha*

Bagian Penerbitan CSIS. Harga Rp 1.500,00 per eksemplar;  
langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim)  
Rp 15.000,00.

*Alamat*

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Hal. 160, baris ke-1 dari bawah:

*tertulis* : ....(Oktober 1955), hal. 330.

*seharusnya* : ....(Oktober 1985); hal. 330.

## Daftar Isi

TAHUN XVII, NO. 3, MARET 1988

### Asia Tenggara dan Hubungan Timur-Barat

*J. Soedjati DJIWANDONO* 130

### Perkembangan Strategis Kawasan Pasifik-Asia Menjelang Abad Ke-21: Suatu Pandangan Regional

*Jusuf WANANDI* 141

### Detente Cina-Soviet dan Asia Tenggara

*J. Soedjati DJIWANDONO* 159

### Konflik Intern di Iran Pasca-Revolusi

*M. Riza SIHBUDI* 170



# Asia Tenggara dan Hubungan Timur-Barat

J. Soedjati DJIWANDONO

Perkembangan-perkembangan terakhir ini sangat menyolok dalam hubungan Timur-Barat dengan tiga pertemuan puncak AS-Soviet secara berturut dalam waktu sedikit lebih dari dua tahun saja sehingga ditandatanganinya Perjanjian INF (*Intermediate-range Nuclear Forces* - atau senjata-senjata nuklir berjarak menengah), suatu perjanjian perlucutan senjata yang paling drastis dan radikal dalam sejarah perundingan perlucutan dan pengendalian senjata hingga saat ini. Bahkan diharapkan, meskipun tampaknya tidak begitu besar kemungkinannya, bahwa dalam pertemuan puncak yang akan datang di Moskwa dalam bulan Mei mendatang, suatu perjanjian yang lebih penting lagi, yaitu Perjanjian START (*Strategic Arms Reduction Talks* - perundingan tentang pengurangan senjata-senjata strategis) akan ditandatangani.

Bagi Asia Tenggara, hubungan antar negara super yang merupakan inti hubungan Timur-Barat memang bukan satu-satunya hubungan antar negara besar yang penting, yang mempunyai pengaruh besar. Kita perlu pula memperhitungkan hubungan Cina-Soviet,<sup>1</sup> Cina-AS, Cina-Jepang, dan Jepang-AS, yang masing-masing mempunyai pengaruh besar atas perkembangan dalam kawasan ini. Orang kini berbicara tentang kecenderungan ke arah multipolarisasi karena timbulnya kekuatan-kekuatan besar di luar negara super, khususnya Jepang, Cina, dan Eropa Barat. Tetapi sekurang-kurangnya dalam bidang militer pola bipolarisasi dunia masih berlaku<sup>2</sup> karena kekuatan militer kedua negara super yang lebih banyak menentukan masalah perang atau damai dunia. Dan hubungan antara kedua negara super atau hubungan Timur-Barat, pada dasarnya masih tetap merupakan faktor yang dominan dalam politik dunia sejak akhir Perang Dunia II. Timbulnya Cina sebagai

<sup>1</sup>Lihat tulisan penulis dalam *Analisa* nomor ini.

<sup>2</sup>Lihat tulisan Jusuf Wanandi dalam *Analisa* nomor ini.

negara besar yang independen tetapi dengan kekuatan militer yang belum sebanding dengan kedua negara besar yang lain itu, dan bersekutunya Jepang dan Eropa Barat dengan AS belum banyak mengubah pola bipolarisasi itu.

Dalam tulisan ini akan dibahas arti perkembangan Timur-Barat dewasa ini bagi Asia Tenggara khususnya ASEAN, dan kemudian masalah yang sedang menjadi isu hangat sehubungan dengan hubungan Timur-Barat itu, yaitu masalah kehadiran basis militer AS di Filipina.

### SUATU DETENTE BARU?<sup>3</sup>

Suatu titik-balik baru telah tercapai dalam hubungan antara kedua negara super. Pertemuan puncak antara Presiden AS Ronald Reagan dan Sekjen PKUS Mikhail Gorbachev di Washington dalam bulan Desember tahun yang lalu, seperti telah disinggung di atas, telah menghasilkan apa yang dapat dianggap sebagai perjanjian perlucutan senjata yang paling penting dan, apabila mendapatkan ratifikasi serta dilaksanakan sepenuhnya, akan merupakan tindakan perlucutan senjata yang paling drastis dalam sejarah hingga kini.

Meskipun demikian, bahkan setelah ratifikasi oleh parlemen kedua negara dan pelaksanaannya dalam tahun-tahun berikutnya, dalam pengertian strategis dan militer perjanjian itu sebenarnya masih jauh dari harapan dunia akan terciptakannya perdamaian sejati, walaupun sekedar dalam arti bahwa dunia terhindarkan dari malapetaka nuklir. Maka persoalan yang paling penting kini kelihatannya adalah apakah Perjanjian INF itu akan diikuti oleh penandatanganan perjanjian-perjanjian lebih lanjut tentang persenjataan strategis. Kiranya sangat kecil kemungkinannya dan tidak realistis mengharapkan suatu pengurangan sebagian besar, apalagi penghapusan samasekali persenjataan nuklir, sekaligus melalui satu perjanjian perlucutan senjata. Sebab itu kita bicara tentang serangkaian perjanjian semacam itu. Apa yang tengah menjadi pembicaraan sekarang ini adalah kemungkinan dicapainya suatu persetujuan tentang pengurangan jumlah senjata strategis sebesar 50% pada kedua belah pihak. Walaupun perjanjian semacam ini nanti pada waktunya tercapai dan terlaksanakan sepenuhnya, masing-masing negara super pada saat itu masih akan memiliki cukup persenjataan nuklir yang mampu untuk saling menghancurkan dan bahkan menghancurkan seluruh bumi.

Oleh karena itu, dalam arti strategis dan militer, nilai Perjanjian INF yang sebenarnya terletak pada langkah-langkah berikutnya sebagai follow-up. Tetapi mungkin akan tetap merupakan suatu impian atau harapan yang utopis bahwa akan terjadi suatu penghapusan samasekali, bahkan secara bertahap

<sup>3</sup>Bagian ini merupakan cuplikan dari makalah "Great Power Relations in the Asia-Pacific Region" yang disajikan pada Konperensi tentang *The Pacific Century: Problems and Prospects*, yang diselenggarakan oleh *Japan Institute of International Affairs* di Tokyo, 3-4 Maret 1988.



pun, dari segala macam senjata nuklir, apalagi suatu perlucutan senjata secara umum, total dan menyeluruh seperti yang dikehendaki oleh "true believers" dalam perlucutan senjata. Andaikata hal seperti itu dapat terlaksanakan (*feasible*), masih dapat dipersoalkan apakah hal itu merupakan sesuatu yang baik dan bermanfaat (*desirable*). Andaikata seluruh persenjataan nuklir dapat dihapuskan samasekali, pengetahuan dan teknologi nuklir akan tetap tinggal utuh, begitu pula kemampuan potensial negara yang mungkin diperlukan untuk menunjang pengembangan kembali persenjataan nuklir jika diperlukan.

Lagipula, adanya persenjataan bukanlah sumber peperangan, yang sebenarnya sekedar pencerminan ekspektasi akan kemungkinan terjadinya perang. Ekspektasi demikian pada gilirannya bersumber pada adanya konflik antar-bangsa. Tetapi sifat politik internasional adalah sedemikian -- yaitu didominasi oleh hubungan antar satuan-satuan (negara) yang berdaulat penuh -- sehingga konflik kepentingan antar negara akan tetap merupakan salah satu ciri utama dari apa yang dapat disebut sebagai masyarakat bangsa-bangsa yang anarkis. Oleh sebab itu masalah perdamaian dan stabilitas yang fundamental adalah bagaimana bangsa-bangsa dapat menyelesaikan atau sekurang-kurangnya mengelola konflik-konflik antara mereka melalui cara-cara damai atau dengan cara sedemikian sehingga mencegah perkembangan konflik-konflik itu menjadi konflik bersenjata. Dan dalam abad nuklir ini konflik bersenjata dapat mempunyai akibat-akibat bagi dunia yang hingga kini sulit dibayangkan.

Tetapi memang benar bahwa adanya persediaan persenjataan nuklir dalam jumlah yang begitu besar dan akan terus semakin besar dan canggih pada kedua belah pihak sebagai konsekuensi logis dari strategi penangkalan yang terus-menerus memerlukan peningkatan kredibilitas dalam arti kuantitas dan kualitas maupun tekad dan kesediaan untuk mempergunakannya jika dan bila diperlukan dan yang sebagian menjelaskan perlombaan senjata yang tak terkendalikan, akan tetap memperbesar kemungkinan bahaya terjadinya peperangan yang tidak dikehendaki (*accidental*) karena kesalahan teknis, salah paham, salah persepsi, salah perhitungan, atau karena eskalasi sesuatu konflik lokal yang melibatkan negara-negara super, kendati perkembangan teknologi yang semakin canggih dalam hal peringatan dini (*early warning*) maupun cara-cara untuk menghindari kemungkinan kejadian-kejadian semacam itu. Oleh sebab itu apa yang maksimal dapat kita harapkan secara realistis untuk menghindari atau mengurangi kemungkinan bahaya peperangan tampaknya adalah perlucutan senjata nuklir sedemikian jauh sehingga akhirnya tinggalah sejumlah persenjataan nuklir pada tingkat minimum yang saling disepakati yang diperlukan untuk mempertahankan kekuatan penangkalan, kalau strategi penangkalan (yang berintikan MAD) memang tetap menjadi inti hubungan strategi kedua negara super. Tetapi apa yang disebut harapan yang realistis ini pun dalam praktek juga sulit dicapai, karena kiranya akan sulit dicapai suatu kesepakatan tentang "tingkat minimum" seperti itu, baik dari segi kuantitas,



kualitas, maupun jenis dan komposisi persenjataan nuklir pada kedua belah pihak, yang memang berbeda. Oleh karenanya masalahnya memang jauh lebih kompleks daripada kesan yang dapat timbul dari analisa yang sederhana ini.

Sebenarnya terpisah dari skenario pasca-Perjanjian INF seperti itu, perjanjian itu sendiri mempunyai implikasi-implikasi tertentu bagi pertahanan dan keamanan Eropa. Tetapi pembahasan tentang hal ini biarlah kita lewatkan dahulu kali ini karena kita hendak mengaitkan perkembangan dalam hubungan Timur-Barat ini khususnya dengan kawasan Asia Tenggara yang menghadapi masalah yang berbeda dari masalah-masalah yang dihadapi Eropa.

Kalaupun nilai strategis Perjanjian INF, seperti dikatakan di atas, tergantung pada perkembangan-perkembangan selanjutnya sebagai follow-up, sebenarnya nilai politik, diplomatik dan psikologisnya mungkin melebihi nilai strategis dan nilai militernya. Perjanjian itu mungkin dapat dikatakan sebagai mahkota bagi suatu detente baru yang tampak telah berkembang dalam hubungan Timur-Barat. Sebenarnya terlepas dari ditandatanganinya Perjanjian INF itu, Pertemuan Puncak Washington itu sendiri, begitu pula kedua pertemuan puncak sebelumnya masing-masing di Jenewa dan Reykyavik, telah merupakan manifestasi permulaan suatu detente baru antara kedua negara super. Oleh sebab itu terdapat alasan-alasan kuat untuk berharap akan berkembangnya suatu era baru dalam hubungan Timur-Barat yang ditandai oleh mengendornya ketegangan.

Dengan kata lain, Perjanjian INF dapat diharapkan akan membantu perbaikan hubungan Timur-Barat secara keseluruhan. Ia mungkin akan menuju tercapainya perjanjian atau serangkaian perjanjian tentang pengurangan persenjataan yang tidak saja meliputi persenjataan strategis tetapi bahkan juga senjata konvensional. Jika demikian halnya, maka dapat diharapkan bahwa kecenderungan ke arah perlucutan senjata akan berlangsung terus sampai dasawarsa yang akan datang, bahkan hingga abad yang akan datang. Lebih penting lagi ia mungkin akan menuju berkembangnya detente yang abadi dalam hubungan negara super, kalaupun terutama karena keyakinan mereka bahwa suatu konflik bersenjata langsung di antara mereka, yang pada akhirnya akan berarti suatu konfrontasi nuklir dengan akibat bukan saja kehancuran mereka sendiri tetapi juga kehancuran seluruh dunia dan umat manusia, dalam abad nuklir ini tidak terbayangkan.

Meskipun demikian, kita hendaknya tidak berilusi tentang detente antar-negara super, betapapun kita kehendaki perkembangan itu. Karena perbedaan-perbedaan yang begitu mendalam di antara mereka, bahkan antagonisme yang telah berlangsung begitu lama, yang berakar pada latar-belakang sejarah, orientasi ideologi, dan sistem sosial, politik dan ekonomi, yang telah menimbulkan saling curiga dan tidak percaya yang mendalam tentang intensi-intensi masing-masing, boleh dipastikan bahwa kedua negara super itu akan terus



terlibat dalam hubungan yang ditandai oleh persaingan dan saling "bermusuhan," kendati detente dan walaupun tidak sampai pada taraf peperangan. Tetapi kedua negara itu akan terpaksa belajar hidup berdampingan, mungkin dalam konteks apa yang dinamakan "koeksistensi damai," atau "persaingan damai." Dan walaupun tidak dalam pengertian "kondominium" negara super, karena alasan-alasan yang telah disebutkan tadi, kedua negara akan merasakan perlunya menemukan cara-cara yang tepat untuk mengelola keseluruhan hubungan mereka dengan tujuan tidak saja untuk menghindari bahaya konfrontasi nuklir, yang jelas merupakan bidang yang menjadi kepentingan bersama mereka, tetapi juga untuk memelihara suatu keseimbangan global yang dinamis. Ini akan berarti suatu situasi yang tidak memungkinkan salah satu di antaranya berada dalam suatu posisi yang dominan, kecuali mungkin dalam apa yang kelihatannya telah lama saling disepakati, walaupun secara implisit, sebagai daerah atau wilayah pengaruh dan kepentingan masing-masing hampir secara eksklusif, seperti Eropa Timur bagi Uni Soviet dan Amerika Tengah bagi AS. Mungkin dapat diharapkan pula bahwa di samping bidang yang menjadi kepentingan bersama secara fundamental untuk menghindari peperangan nuklir, kedua negara super dalam kerangka dan semangat detente akan mengusahakan perluasan bidang-bidang lain yang menjadi kepentingan bersama sebagai landasan kerjasama yang dapat menopang lebih lanjut iklim detente itu seperti dalam bidang perdagangan dan bentuk-bentuk lain kerjasama ekonomi maupun hubungan dan kerjasama kebudayaan.

Tetapi di samping itu, perlu disadari pula bahwa masih tetap terdapat faktor-faktor yang dapat menjadi hambatan bagi perkembangan detente lebih lanjut. Dari segi yuridis, Perjanjian INF, maupun perjanjian-perjanjian lainnya yang mungkin akan menyusul, masih memerlukan ratifikasi. Pada pihak Soviet hal ini mungkin tidak merupakan masalah berat, tetapi di AS hal ini tidak dapat dianggap pasti akan terjadi dengan sendirinya, seperti pengalaman dengan Perjanjian SALT II satu dasawarsa yang lalu telah menunjukkan, yang bersama faktor-faktor lainnya menjadi sebab rusaknya detente menjelang akhir dasawarsa yang lalu. Hambatan lain yang dapat disebut adalah kemungkinan kegagalan kedua negara super mencapai kesepakatan tentang masalah-masalah regional yang melibatkan kehadiran dan peranan keduanya, atau sekurang-kurangnya dianggap begitu, terutama yang menyangkut Afghanistan, Kampuchea, Nicaragua, dan sebagainya dengan konsekuensi-konsekuensi yang dapat merusak detente.

Pada dasarnya, pengurangan persenjataan dan iklim detente atau pengurangan ketegangan yang dimanifestasikannya antara kedua negara super adalah sesuatu yang baik. Tetapi hal ini tidak dengan sendirinya berarti bahwa pengurangan persenjataan dan bukannya perlombaan persenjataan akan juga menandai kawasan-kawasan dunia seperti Asia Tenggara, di mana konflik-konflik yang aktual maupun potensial masih merupakan bagian dari realitas



hidup. Konflik Kampuchea masih saja berkepanjangan, dan Laut Cina Selatan tidak saja mengandung benih-benih konflik, tetapi telah sering menjadi ajang pertikaian seperti yang baru-baru ini terjadi antara Cina dan Vietnam. Meskipun demikian negara-negara besar, terutama negara-negara super, berada dalam posisi untuk membantu mengurangi, walaupun tidak mencegah samasekali, perlombaan senjata dan mendorong pengurangan persenjataan dengan cara tidak melibatkan diri melalui penyediaan persenjataan bagi bangsa-bangsa yang terlibat dalam pertikaian.

Di samping itu, seperti telah disebutkan di muka, kendati detente kedua negara super, bahkan negara-negara besar pada umumnya, masih akan terlibat dalam hubungan yang ditandai oleh persaingan dan permusuhan. Ini berarti bahwa negara-negara Asia Tenggara, secara kolektif maupun secara sendiri-sendiri, sebagaimana halnya negara-negara berkembang lainnya dalam Dunia Ketiga, akan terus menjadi arena potensial bagi persaingan antar-negara besar dalam berbagai bidang termasuk pengaruh, persahabatan, persekutuan ataupun hubungan-hubungan khusus lainnya, dan bahkan mungkin basis-basis militer. Hal itu berarti pula bahwa negara-negara di kawasan ini akan tetap terbuka terhadap kemungkinan ancaman campur-tangan luar oleh negara-negara besar, terutama jika kesempatan untuk itu tersedia oleh terjadinya konflik-konflik domestik ataupun intra-regional.

Di lain pihak, kesadaran akan kemungkinan ancaman seperti itu dapat mendorong negara-negara dalam kawasan ini untuk menjadi semakin independen dari keterkaitan dengan salah satu negara super dan pada saat yang bersamaan membina hubungan bertetangga baik satu sama lain demi kepentingan bersama. Secara individual maupun secara bersama-sama mereka dapat semakin terdorong untuk mengatur rumah tangganya sendiri, mencegah terjadinya konflik domestik maupun intra-regional, dan membina ketahanan nasional maupun regional atas dasar percaya diri dan saling membantu. Di sinilah mungkin terletak relevansi gagasan ZOPFAN pada saat negara-negara super memasuki suatu era baru dalam hubungan mereka.

## ASEAN DAN BASIS MILITER AS<sup>4</sup>

Kehadiran basis-basis militer di Subic Bay dan Clark Field di Filipina, masing-masing untuk Angkatan Laut dan Angkatan Udara AS, langsung berkaitan dengan hubungan Timur-Barat, karena basis-basis itu merupakan bagian strategi AS untuk menghadapi apa yang dilihatnya sebagai ancaman Soviet, sebagaimana halnya dengan basis-basis militer AS di bagian-bagian dunia lainnya. Kehadiran basis-basis AS itu di Filipina akhir-akhir ini menjadi

<sup>4</sup>Bagian ini merupakan cuplikan dari makalah "Indonesia, ASEAN, and the Pacific Basin: Some Security Issues," yang disampaikan pada *The Pacific Symposium* yang diselenggarakan oleh *National Defence University* di Washington, D.C., 25-26 Februari 1988.

salah satu isyu utama di Asia Tenggara menjelang berakhirnya perjanjian bilateral antara AS-Filipina tentang basis-basis itu pada tahun 1991. Yang menjadi isyu pokok adalah apakah perjanjian itu akan diperbarui, yang berarti dipertahankannya basis-basis itu, apa pun persyaratannya, ataukah diakhiri, yang berarti diakhirinya kehadiran basis-basis itu. Jika basis-basis itu harus diakhiri, menjadi masalah lain apakah basis-basis itu hendak dipindahkan ke tempat lain. Ini bukan masalah pokok. Perundingan-perundingan antara kedua negara yang bersangkutan untuk meninjau perjanjian mengenai basis-basis itu kini telah dimulai.

Untuk beberapa saat lamanya, terutama menjelang Pertemuan Puncak ASEAN III di Manila dalam pertengahan bulan Desember tahun yang lalu, negara-negara ASEAN kelihatan ditempatkan dalam suatu posisi yang canggung dan sulit ketika terdapat usaha-usaha pada pihak Filipina untuk menjadikan kehadiran basis-basis militer AS di Filipina itu sebagai suatu isyu regional dan bukannya sekedar suatu isyu bilateral antara Filipina sendiri dan AS. Yang diharapkan kelihatannya adalah agar negara-negara ASEAN, kalau dapat selama Pertemuan Puncak ASEAN itu, menyatakan secara terbuka sikap mereka terhadap kehadiran basis-basis itu. Mereka diharapkan menyatakan pandangannya, secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama, apakah basis-basis itu telah bermanfaat atau bahkan merupakan jaminan bagi perdamaian, keamanan dan stabilitas kawasan Asia Tenggara dan jika demikian mereka diharapkan menyatakan keinginannya agar basis-basis itu dipertahankan. Ini berarti tidak saja membujuk, meminta atau mengundang kesediaan Filipina tetapi terutama AS untuk tetap mempertahankan kehadiran militernya di Asia Tenggara khususnya dengan mempertahankan kehadiran basis-basis militernya di Filipina agar dapat terus "menjamin" perdamaian, keamanan dan stabilitas kawasan ini di masa depan. Dalihnya adalah bahwa jika basis-basis militer AS di Filipina itu telah menguntungkan atau melayani kepentingan kawasan ini, atau negara-negara di kawasan ini, tidak saja AS dan Filipina, maka negara-negara Asia Tenggara, khususnya negara-negara ASEAN, sudah seharusnya juga "ikut memikul beban," apa pun artinya ungkapan itu.

Baik untuk kepentingan domestik ataupun kepentingan eksternal, kepentingan Filipina kelihatannya adalah untuk memperoleh dukungan negara-negara ASEAN lainnya dalam mengambil keputusan tentang basis-basis itu pada tahun 1991 untuk mengakhiri kehadiran basis-basis itu ataupun untuk memperbarui perjanjian tentang hal itu, yang berarti diteruskannya kehadiran basis-basis itu, walaupun dengan persyaratan-persyaratan baru yang lebih menguntungkan kepentingan Filipina. Dengan demikian, keputusan apa pun akhirnya akan diambil oleh Pemerintah Filipina, kesan yang timbul adalah bahwa Manila melemparkan tanggungjawab atas hal itu kepada negara-negara ASEAN yang lain, atau sekurang-kurangnya mengharapkan negara-negara ASEAN yang lain ikut memikul tanggungjawab.



Tetapi ternyata usaha-usaha di atas tidak diteruskan atau sekurang-kurangnya tidak berhasil. Entah dibicarakan atau tidak dalam forum itu, tetapi jelas Pertemuan Puncak ASEAN tidak mengeluarkan pernyataan resmi dan terbuka tentang basis-basis AS di Filipina. Negara-negara ASEAN telah diselamatkan dari suatu posisi yang kikuk. Dapat diduga, meskipun hal ini mungkin tidak disadari oleh pihak Filipina, bahwa pernyataan ASEAN, entah pro entah kontra basis-basis AS itu justru akan menempatkan Filipina dalam posisi yang lebih sulit, karena pernyataan ASEAN semacam itu akan merupakan tekanan pada Pemerintah Filipina untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan pendirian ASEAN, sedang mayoritas rakyat Filipina, jika diberi kesempatan yang layak, belum tentu dan tidak harus mengambil pilihan semacam itu. Maka bagaimanapun, mungkin bertentangan dengan keinginan Filipina, suatu posisi ASEAN tentang basis-basis militer AS itu justru tidak akan menguntungkan kepentingan Filipina.

Lagipula, sepanjang hal itu menyangkut kepentingan AS, suatu pernyataan ASEAN yang menentang basis-basis militernya di Filipina sudah dapat dipastikan tidak akan mendapatkan sambutan yang baik. Ia akan dianggap sebagai suatu sikap yang tidak bersahabat, bahkan memusuhi. Ini akan merugikan hubungan yang baik dan bersahabat antara negara-negara ASEAN di satu pihak dan AS di lain pihak. Tetapi ini tidak berarti bahwa ASEAN perlu menyatakan secara resmi dan terbuka untuk mendukung kehadiran basis-basis itu. AS adalah suatu kekuatan global dengan kepentingan-kepentingan global. Jika negara super itu menganggap menjadi kepentingannya untuk mempertahankan kehadiran militernya di Asia Tenggara antara lain melalui basis-basisnya, asal saja dengan persetujuan negara tuan rumah yang bersangkutan, ia tidak akan memerlukan dorongan, ajakan, ataupun undangan negara-negara di kawasan ini. Sebaliknya, jika persetujuan itu tidak diperolehnya, segala macam "persuasi" akan diusahakan untuk mendapatkannya.

Lebih penting lagi, bagi ASEAN membuat suatu pernyataan yang mendukung basis-basis militer itu akan bertentangan dengan prinsip-prinsip dan cita-cita yang didambakannya sendiri. Pernyataan semacam itu praktis akan membuat ASEAN seperti didirikan atas dasar Deklarasi Bangkok 1967 omong kosong belaka. Pertama, deklarasi itu menyatakan dalam pertimbangannya antara lain bahwa "negara-negara Asia Tenggara memikul bersama tanggungjawab utama untuk memperkuat stabilitas ekonomi dan sosial kawasan dan menjamin pembangunan nasional yang damai dan progresif mereka, dan bahwa mereka bertekad menjamin stabilitas dan keamanan mereka dari campur-tangan luar dalam setiap bentuk atau manifestasinya agar dapat memelihara identitas mereka sesuai dengan cita-cita dan aspirasi rakyat-rakyat mereka." Sebab itu pada prinsipnya bagi suatu negara ASEAN membiarkan adanya basis militer asing di wilayahnya tidak sesuai benar dengan tanggungjawab utama semacam itu, yang mengandung prinsip percaya diri (*self-reliance*) dan bukannya menggantungkan diri pada kekuatan suatu negara



besar. Hal itu juga bertentangan dengan tekad untuk menjamin "keamanan dari campur-tangan luar." Ini tidak harus berarti bahwa adanya basis militer asing itu sendiri telah merupakan suatu campur-tangan luar. Tetapi pengalaman masa lalu menunjukkan, khususnya dalam hal Indonesia, bahwa kehadiran basis militer asing di sesuatu negara mungkin dapat mempermudah atau mendorong campur-tangan dalam masalah-masalah domestik suatu negara tetangga.

Tambahan pula, Deklarasi Bangkok juga menyatakan bahwa "semua basis militer asing adalah sementara dan tetap tinggal hanya dengan persetujuan yang nyata dari negara-negara yang bersangkutan dan tidak ditujukan untuk dipergunakan secara langsung ataupun tak langsung untuk melakukan subversi terhadap kemerdekaan dan kebebasan negara-negara di kawasan atau merugikan proses yang tertib pembangunan nasional mereka." Memang pernyataan ini kedengarannya kabur, "sementara" memang bersifat relatif. Dalam praktek ia bahkan dapat berarti permanen. Tetapi ini merupakan pencerminan kesadaran para pendiri ASEAN akan realitas yang mereka hadapi ketika mendirikan perhimpunan itu kendati impian mereka tentang masa depan kawasan ini. Basis-basis militer AS pada waktu itu telah berada di Filipina. Adalah tidak realistis, tidak praktis dan sia-sia untuk pada saat itu menuntut dipindahkannya basis-basis itu. Sungguhpun demikian pernyataan dalam Deklarasi Bangkok itu merupakan rumusan yang pintar yang dapat mendamaikan aspirasi dasar negara-negara ASEAN dengan realitas yang tidak dapat mereka abaikan. Rumusan itu juga mengakomodir posisi yang tegas negara non-blok seperti Indonesia terhadap basis-basis militer asing dan kepentingan negara-negara seperti Filipina yang masih mempunyai basis-basis seperti itu di wilayahnya.

Keinginan negara-negara ASEAN akan kemerdekaan dan keamanan dari campur-tangan luar, akan kemandirian, ketahanan nasional dan regional telah secara jelas dinyatakan dalam usulan ASEAN tentang ZOPFAN. Walaupun ZOPFAN sebenarnya tidak lebih dari suatu cita-cita, yang per definisi tidak akan dapat terwujudkan sepenuhnya, usulan itu merupakan pernyataan yang penuh dari tujuan akhir dan cita-cita regionalisme atau kerjasama regional ASEAN. Sekurang-kurangnya ia akan merupakan petunjuk kemana arah tujuan ASEAN. Dan realisasinya, walaupun dalam pengertian yang relatif, jelas akan menyampingkan kehadiran basis-basis militer asing.

Dalih bahwa basis-basis militer AS di Filipina telah menjamin perdamaian dan stabilitas di Asia Tenggara, bahkan kawasan Asia-Pasifik, merupakan suatu proposisi yang sulit dijelaskan. Argumen seperti itu tidak bisa dibuktikan, meskipun sebaliknya juga sulit untuk dibuktikan ketidakbenarannya. Keabsahan argumen seperti itu tergantung pada asumsi-asumsinya. Asumsi pokok dari dalih itu bahwa tanpa basis-basis itu Asia Tenggara kini akan kurang stabil kedengaran terlalu dibuat-buat dan dicari-cari. Lagipula dalih



itu terlalu mengabaikan atau mengecilkan arti dan peranan negara-negara kawasan ini. Tambahan pula, bagaimana orang akan menerangkan ketidakstabilan yang akhir-akhir ini melanda negara-negara ASEAN, terutama di Filipina, yang justru merupakan tempat basis-basis AS itu? Argumen bahwa kehadiran basis-basis militer AS di Filipina telah menjamin keamanan dan stabilitas Asia Tenggara tidak banyak berbeda dari argumen bahwa penangkalan nuklir (*nuclear deterrence*) telah menghindari terjadinya perang nuklir, dan oleh karena itu strategi penangkalan nuklir telah berhasil, padahal paling banter yang dapat dikatakan ialah bahwa strategi itu belum gagal.<sup>5</sup>

Begitu pula, dalih bahwa kehadiran basis-basis militer AS di Filipina, memelihara "perimbangan kekuatan" di Asia Tenggara atau kawasan Asia-Pasifik tidak mempunyai arti yang jelas, tergantung pada apa yang dimaksud dengan "perimbangan." Selama lebih dari empat dasawarsa AS jelas telah menikmati kehadiran militer yang dominan di kawasan Pasifik. Seperti telah disinggung dalam tulisan terdahulu,<sup>6</sup> di kawasan inilah terletak sebagian besar pengaturan atau perjanjian pertahanan dan keamanan yang melibatkan komitmen AS dengan basis-basis militernya yang samaunya secara terang-terangan diarahkan pada apa yang dilihatnya sebagai ancaman Soviet. Jika kini peningkatan kehadiran dan kekuatan militer Soviet, termasuk basis-basis atau fasilitas-fasilitas militernya di Vietnam, dapat dikatakan mengubah perimbangan kekuatan di kawasan Asia-Pasifik, termasuk Asia Tenggara, ini dapat diartikan bahwa Uni Soviet dengan pembangunan militernya telah memberikan tantangan terhadap dominasi AS. Dari segi pandang Soviet, apa yang dilakukannya itu dapat dikatakan sebagai usaha untuk memperbaiki perimbangan kekuatan yang selama ini telah menguntungkan pihak AS.

Meskipun demikian memang dapat dikatakan kiranya bahwa dari segi pandang AS, peningkatan kehadiran militer Soviet telah memperbesar arti atau nilai basis-basis AS di Filipina. Tetapi ini tentu saja semata-mata adalah urusan AS, karena peningkatan kekuatan dan kehadiran militer Soviet itu terutama tentu saja ditujukan pada AS dan bukannya pada negara-negara lain di kawasan ini kecuali mungkin RRC, sekurang-kurangnya untuk beberapa waktu.

Atas dasar itu sebenarnya sikap negara-negara ASEAN pada dasarnya sudah tepat, yaitu bahwa masalah basis-basis militer AS di Filipina merupakan masalah bilateral yang harus diurus dan diselesaikan sendiri oleh AS dan Filipina. Dan meskipun seperti telah diuraikan di atas, kehadiran basis-basis militer AS di Filipina itu pada prinsipnya bertentangan dengan asas-asas dan

---

<sup>5</sup>Lihat bahasan penulis, "Perdebatan Masalah Strategi," *Analisa*, Vol. XV, No. 6 (Juni 1986): hal. 421-435.

<sup>6</sup>Lihat bahasan penulis, "The Soviet Presence in the Asia-Pacific Region: An Indonesian Perspective," *The Indonesian Quarterly*, Vol. XII, No. 4 (April 1984): hal. 423-440.



cita-cita kerjasama regional ASEAN, negara-negara ASEAN dapat dipastikan akan menghormati keputusan apa pun yang mungkin akan disepakati oleh kedua negara itu, bahkan sekalipun keputusan itu berarti dipertahankannya kehadiran basis-basis itu. Ini tetap tidak akan bertentangan dengan pertimbangan Deklarasi Bangkok seperti telah dikutip di atas.

Perlu pula dicatat bahwa terpisah dari kepentingan strategis dan politik AS, Filipina mungkin merasa bahwa kehadiran basis-basis militer AS di wilayahnya telah menguntungkan rakyatnya dalam arti telah memberikan mereka perasaan aman atau menguntungkan dalam arti ekonomi atau yang lain. Dan atas dasar alasan-alasan semacam itu, adalah hak Filipina sebagai negara merdeka dan berdaulat untuk mengambil keputusan yang dianggapnya terbaik dalam hal basis-basis militer AS itu dalam kerangka hubungan bilateralnya dengan AS. Mungkin dipindahkannya basis-basis itu dari wilayahnya, apa pun pertimbangan-pertimbangannya, dianggapnya justru akan menimbulkan persoalan-persoalan yang lebih berat dan serius daripada jika basis-basis itu dipertahankan. Mungkin juga pihak Filipina berpikir sebaliknya. Negara-negara ASEAN kiranya akan tetap berusaha untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri Filipina.

# **Perkembangan Strategis Kawasan Pasifik-Asia Menjelang Abad Ke-21: Suatu Pandangan Regional**

Jusuf WANANDI

Dalam membahas perkembangan strategis kawasan ini, perlu diadakan pembahasan pada dua tingkatan. Tingkatan pertama, atau tingkat atas, menyangkut perkembangan tiap-tiap negara besar yang berada di kawasan, yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, RRC, dan Jepang; interaksi antara mereka di masa mendatang; dan pengaruhnya bagi keseimbangan, perdamaian dan perkembangan kawasan. Dalam membicarakan hubungan negara-negara besar ini, yang menjadi pusat pembahasan ialah seberapa jauh hegemoni Amerika Serikat (*Pax Americana*) telah melemah, dan apakah peranan Amerika Serikat di kawasan Pasifik-Asia akan dapat digantikan oleh negara besar lain. Tingkat kedua, atau tingkat bawah, menyangkut perkembangan negara-negara berkembang di kawasan, baik perkembangannya masing-masing, interaksi di antara mereka dan hubungan mereka dengan negara-negara besar, yang kesemuanya akan mempunyai dampak pada kestabilan, perkembangan dan perdamaian di kawasan.

Sudah jelas bahwa ketidakstabilan dalam negara berkembang di kawasan atau konflik di antara mereka yang merusak ketahanan nasional dan mengganggu ketahanan regional suatu kawasan, akan memberi peluang bagi negara-negara besar untuk ikut campur-tangan di dalam masalah-masalah dalam negeri atau masalah regional kawasan itu. Hal ini tampak paling jelas dalam soal konflik di Kampuchea yang dimulai sendiri dengan pembantaian bangsanya oleh Khmer Rouge, lalu berkembang menjadi suatu konflik regional dengan melibatkan Vietnam. Akibatnya ketiga negara besar Uni Soviet, RRC dan Amerika Serikat sekarang ikut terlibat di dalamnya, dan tanpa persetujuan dan dukungan mereka, terutama RRC, maka penyelesaian konflik tersebut tidak akan tercapai.

Tentu ada juga kemungkinan di mana kepentingan suatu negara besar demikian besarnya, sehingga mendorongnya untuk "menguasai" suatu



kawasan atau negara, seperti halnya di Teluk Parsi. Situasi yang demikian tidak terdapat di kawasan Pasifik-Asia hingga kini. Asia Timur cukup penting bagi negara-negara besar untuk dipengaruhinya, tetapi negara-negara berkembang di sana sudah cukup mapan ketahanan nasionalnya, sehingga tidak mungkin dipengaruhi atau "dikuasai" oleh suatu negara besar dengan mudah. Karena itu untuk kawasan Pasifik-Asia ketahanan nasional dan ketahanan regional merupakan faktor-faktor yang utama bagi kestabilan dan keamanan kawasan. Karena dewasa ini di tingkat pertama, yaitu di antara negara-negara besar, terjadi suatu perkembangan yang multipolar, maka negara-negara berkembang di kawasan mendapat kesempatan dan secara relatif suatu kebebasan untuk ikut menentukan suatu orde regional di kawasan tersebut.

Inti pembahasan di bawah ialah pertanyaan sampai sejauh mana hegemoni Amerika Serikat (*Pax Americana*) di kawasan Pasifik-Asia telah berkurang secara relatif dan apakah di masa mendatang berkurangnya pengaruh Amerika Serikat ini akan diisi oleh negara-negara besar lain yaitu Uni Soviet, RRC dan Jepang atau oleh negara-negara lain secara bersama-sama, seperti ASEAN untuk sub-kawasan Asia Tenggara. Melemahnya pengaruh Amerika Serikat ini sudah terjadi semenjak Nixon melepaskan keterikatan dollar Amerika Serikat pada emas di tahun 1971, dan pada waktu dia menyatakan apa yang kemudian dikenal sebagai Doktrin Nixon atau Doktrin Guam pada tahun 1969, yaitu strategi Amerika Serikat yang didasarkan pada strategi maritim, suatu *forward deployment strategy* yang berpusat pada kepulauan Asia dan mengundurkan diri dari keterlibatan pasukan Amerika Serikat di Benua Asia. Doktrin ini kemudian dilanjutkan dengan kunjungannya ke Cina pada tahun 1972 yang membuat perimbangan kekuatan tidak lagi bersifat bipolar, yaitu pertentangan antara dua Blok, Barat lawan Timur, tetapi lebih bersifat multipolar, di mana pusat-pusat kekuatan politik dan ekonomi mulai bergeser dan terbagi di antara Amerika Serikat, Uni Soviet, Cina dan Jepang.

Namun hingga kini sifat multipolar itu hanya berlaku di bidang ekonomi dan politik saja, sedangkan bidang militer dunia dan kawasan Pasifik-Asia masih bersifat bipolar yang melibatkan hanya dua kekuatan adikuasa, Amerika Serikat dan Uni Soviet, yang masih terus berkompetisi. Pertanyaannya ialah apakah keadaan seperti ini akan berlangsung terus di masa mendatang, terutama untuk kawasan ini, atau akan menjadi multipolar pula, di mana *alliances* (persekutuan) yang ada hingga kini akan berubah menjadi ikatan-ikatan yang lebih longgar sehingga lebih tepat dinamakan *alignments* (perserikatan).<sup>1</sup>

Hegemoni Amerika Serikat yang menonjol hingga awal tahun 1970-an sekarang ini telah kian terasa berkurang karena pergeseran perimbangan ekonomi secara relatif antara Amerika Serikat dengan Jepang dan sekutu-

<sup>1</sup>Lihat Robert A. Scalapino, "Asia's Future," *Foreign Affairs*, Vol. 66, No. 1 (Fall 1987).



sekutu lainnya. Pergeseran ini dikhawatirkan akan menimbulkan suatu kekosongan kekuasaan di masa mendatang yang dapat diisi oleh kekuatan-kekuatan besar lainnya.

Pertanyaan inilah yang menjadi inti pembahasan Paul Kennedy dalam bukunya *The Rise and Fall of the Great Powers* yang sedang ramai dibicarakan para ahli strategi di Amerika Serikat dan menjadi relevan pula untuk dibahas bagi kawasan kita.<sup>2</sup> Yang dibentangkan Kennedy dan memang menjadi masalah di sini ialah, apakah Amerika Serikat yang secara relatif kurang berkembang dalam kekuatan ekonominya terutama sejak tahun 1980-an kalau dibandingkan dengan Jepang (dan Jerman Barat), dapat terus menanggung beban pertahanan yang demikian besarnya untuk "Dunia Bebas," dan dapat terus bertahan sebagai kekuatan "hegemoni" di dunia dan di kawasan Pasifik-Asia. Secara konkret, apakah Amerika Serikat yang memperoleh  $\pm 35\%$  dari seluruh GNP "Dunia Bebas" dapat terus mempertahankan anggaran belanja pertahanan yang meliputi  $\pm 60\%$  dari seluruh anggaran pertahanan "Dunia Bebas" itu? Dari sejarah, terutama dari contoh menurunnya pamor dan pengaruh Kerajaan Inggris semenjak tahun 1870-an, maka Kennedy berpendapat bahwa Amerika Serikat sedang mengalami penurunan kekuasaan dan pengaruh secara relatif sebagai kekuatan hegemoni semenjak Perang Dunia II dan karenanya harus mencari berbagai jalan untuk mengatasi melemahnya kekuasaannya itu.

Yang perlu ditekankan di sini ialah bahwa yang sedang terjadi dengan Amerika Serikat adalah sesuatu yang relatif. Ini disebabkan karena kemajuan ekonomi negara-negara lain telah lebih pesat (seperti Jepang, EEC terutama Jerman Barat) dalam 40 tahun terakhir ini, terutama semenjak tahun 1970-an, selain karena Amerika Serikat sendiri mengalami berbagai kesulitan yang menghambat pertumbuhan ekonomi yang cepat. Faktor-faktor penghambat itu meliputi pendidikan yang tidak memadai, tingkat tabungan yang rendah, R & D (*research and development*) yang tidak memadai untuk industri sipil, defisit perdagangan karena konsumsi barang-barang impor yang terlalu tinggi, dan defisit anggaran belanja karena kebijakan makro yang salah, ditambah dengan anggaran pertahanan yang terus ditingkatkan.

Jangka waktu penurunan kekuatan dan pengaruh itu memang cukup lama, dan seperti dikatakan oleh Kennedy sendiri, tidak selalu berjalan secara garis lurus. Misalnya, Kerajaan Inggris diperkirakan telah menurun pada pertengahan akhir abad ke-18 karena kehilangan koloninya di Amerika, tetapi justru setelah itu di bawah Ratu Victoria mengalami kejayaan, sehingga masih dapat bertahan lebih dari 100 tahun hingga selesainya Perang Dunia II pada pertengahan abad ke-20 ini. Begitu pula Kerajaan Romawi, yang masih bertahan tiga abad setelah Tacitus menyatakan kehancurannya, atau Kerajaan

---

<sup>2</sup>Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987).

Habsburg masih bertahan 100 tahun setelah kekalahannya di Austerlitz.<sup>3</sup> Malahan menurut William Pfaff, Jepang, Jerman dan Perancis dapat kembali jaya setelah mengalami kekalahan-kekalahan yang kelihatannya pada waktu itu fatal. Hal yang sama dinyatakan pula oleh George Will, yaitu bahwa naik atau turunnya pengaruh suatu negara hegemon tidak hanya tergantung pada faktor ekonomi saja.<sup>4</sup>

Akhirnya perlu dicatat bahwa kekuatan Amerika Serikat di masa mendatang sebenarnya akan tergantung dari reaksi para pemimpin dan rakyat Amerika Serikat sendiri: apakah mereka dapat diperbaiki kekuatannya sebelum betul-betul mencapai suatu *point of no return*. Kennedy sendiri berpendapat bahwa Amerika Serikat dapat melakukannya melalui *burden sharing* dengan sekutu yang lebih berarti, perbaikan struktur dari ekonomi yang sebenarnya masih terbesar di dunia, antara lain melalui peningkatan R & D, perbaikan budget dan posisi perdagangan, perbaikan pendidikan, penentuan strategi militer yang tepat dan konsisten untuk jangka yang panjang, dan keahlian diplomasi untuk mengimbangi kekurangan kekuatan militernya di masa depan.<sup>5</sup>

Dewasa ini kebijakan-kebijakan Amerika Serikat di kawasan Pasifik-Asia cukup stabil. Karena dukungan yang bipartisan, baik pada tingkat administrasi ataupun di Kongres, semenjak tahun 1975 (dengan jatuhnya Vietnam Selatan) cukup terasa adanya konsistensi kebijakan untuk kawasan Pasifik-Asia. Kekecualian mungkin dirasakan pada awal administrasi Carter, yang mula-mula menghendaki penarikan mundur pasukan darat Amerika Serikat dari Korea Selatan, dan mengurangi kapasitas Angkatan Laut dan Angkatan Udara Amerika Serikat di Pasifik Barat sesuai janji-janjinya dalam kampanye Pemilu kepresidenan tahun 1976.

Memang Perang Vietnam telah menimbulkan keengganan untuk melibatkan pasukan-pasukan Amerika Serikat dalam suatu konflik lokal atau regional, apalagi di kawasan Pasifik-Asia. Sampai kini masih terjadi perdebatan mengenai kepentingan vital Amerika Serikat: bagaimana yang dapat membenarkan keterlibatan tersebut dan karenanya bisa memperoleh dukungan rakyat Amerika Serikat. Setelah trauma Perang Vietnam dapat diatasi, pada umumnya pelaksanaan kebijakan luar negeri Amerika Serikat telah dapat lebih seimbang.

---

<sup>3</sup>Edward Luttwak, "How and Why are the Mighty Fallen," *The Guardian Weekly* (21 Februari 1988).

<sup>4</sup>Lihat William Pfaff, "America Is in Decline if It Chooses to Be," *International Herald Tribune*, 10 Februari 1988; juga George F. Will, "Talk of U.S. Decline Comes Too Easily," *ibid.*, 3 Maret 1988.

<sup>5</sup>Kennedy, "Decline -- Not Necessarily Fall -- of the American Empire," *Washington Post*, 7 Februari 1988.



Kalau diperhatikan dengan saksama, maka pada tahun 1980-an ini perhatian Amerika Serikat terhadap kawasan Pasifik pada umumnya telah meningkat karena berbagai alasan:

- a. karena perdagangan Amerika Serikat dengan kawasan Pasifik pada tahun 1982 telah melampaui perdagangan dengan Atlantik;
- b. meningkatnya imigran Asia ke Amerika Serikat, terutama dari Indocina;
- c. suatu administrasi yang dipimpin seorang Presiden dan Menlu yang berasal dari pantai Pasifik dan karenanya mengenal negara-negara di sana;
- d. perkembangan ekonomi Pasifik yang sangat pesat dan potensi yang meningkat terus dibandingkan dengan kawasan lain;
- e. stabilitas kawasan yang relatif lebih baik daripada kawasan lain seperti Timur Tengah, Afrika ataupun Amerika Latin.

Administrasi Reagan telah mampu, secara global dan terutama secara regional di kawasan ini, meningkatkan kemampuan militer Amerika Serikat, khususnya yang berkenaan dengan kekuatan laut dan udara beserta persennya yang mutakhir, sehingga untuk kawasan Pasifik-Asia persenjataan konvensional Amerika Serikat cukup memadai untuk menjamin kestabilan dan perdamaian kawasan. Dengan latar-belakang itu maka dapat dimengerti bahwa strategi pembangunan ekonomilah yang diutamakan dan vital artinya bagi kawasan ini. Karena itu pula masalah persenjataan nuklir tidak merupakan suatu isu yang akut seperti di Eropa, karena tidak terdapat alergi nuklir yang gawat di kawasan Pasifik-Asia. Opini rakyat Jepang, karena pengalaman Hiroshima dan Nagasaki pada tahun 1945, tetap sensitif terhadap persenjataan nuklir, tetapi karena persoalannya tidak sampai menonjol, maka tidak pula sampai menjadi suatu perdebatan sengit di sana.

Kalau kebijakan Amerika Serikat di kawasan Pasifik-Asia dewasa ini cukup memadai seperti diuraikan di atas, maka bagaimana perkembangan yang diperkirakan di masa yang akan datang? Seperti diuraikan di atas, maka data perkembangan ekonomi Amerika Serikat menunjukkan bahwa keterbatasan kemampuan untuk tetap melaksanakan kehadirannya di kawasan ini memang riil, dan karenanya Amerika Serikat akan mencari cara-cara dan pendekatan-pendekatan baru untuk tetap mempertahankan keseimbangan yang menguntungkan baginya di kawasan ini. Hal ini dapat dimengerti karena keterbatasan-keterbatasan yang mulai dirasakan pada anggaran pertahanannya semenjak tahun 1988 ini dan yang akan berlanjut di masa yang akan datang. Perlu dicatat bahwa semua calon presiden Amerika Serikat dari kedua partai telah menyatakan keinginan untuk memotong anggaran pertahanan Amerika Serikat. Di samping itu perhatian Amerika Serikat di masa-masa mendatang akan terpusat pada Eropa Barat, Teluk Parsi dan Amerika Tengah, baik untuk menghadapi pengaruh Uni Soviet, maupun karena merupakan *flash-points* bagi kepentingan Amerika Serikat sendiri. Sebaliknya, kawasan Pasifik-Asia relatif stabil dan ekonominya berkembang dengan baik.



Cara pendekatan pertama bagi Amerika Serikat ialah berbagi beban dengan sekutu-sekutu dan teman-temannya di kawasan ini, terutama dengan Jepang, tetapi juga dengan Korea Selatan dan Australia. Cara pendekatan kedua ialah bagaimana diplomasi dan hubungan politik dipergunakan untuk mempererat hubungan dengan teman-teman dan sekutunya di kawasan, baik untuk menghadapi masalah-masalah keamanan, maupun persoalan-persoalan ekonomi. Masalah keamanan menyangkut penyelesaian perjanjian tentang pangkalan-pangkalan di Filipina misalnya, atau menjaga hubungan yang seimbang antara Amerika Serikat-Cina di satu pihak dan Amerika Serikat-ASEAN di pihak lain demi keseimbangan strategis yang menguntungkan Amerika Serikat. Persoalan-persoalan ekonomi meliputi penyelesaian masalah-masalah perdagangan dengan Jepang dan NICs atau perlindungan *intellectual property rights* oleh negara-negara berkembang di kawasan.

Masalah pokok yang akan dihadapi Amerika Serikat di kawasan dalam rangka berbagi beban ialah bagaimana mengatur hubungannya dengan Jepang untuk jangka waktu yang panjang di masa mendatang. Di satu pihak Jepang merupakan sekutu terpenting Amerika Serikat di kawasan, tetapi juga sekaligus merupakan saingan terkuat di bidang ekonomi.

Untuk jangka pendek, hubungan Amerika Serikat-Jepang akan mengalami berbagai macam ketegangan dan konfrontasi yang sangat emosional sifatnya. Hal ini disebabkan karena perdagangan yang tidak seimbang, keterbukaan pasar Jepang bagi perusahaan-perusahaan Amerika Serikat, kesempatan perusahaan konstruksi Amerika Serikat menangani proyek-proyek besar Pemerintah Jepang, persaingan dalam super-conductors dan high-tech (teknologi canggih) lainnya, soal embargo teknologi canggih untuk blok Uni Soviet, dan lain-lain. Hal-hal tersebut di atas telah menjadi sangat emosional, sehingga ditakutkan akan merusak hubungan yang ada antara Amerika Serikat dan Jepang, termasuk di bidang pertahanan, padahal penyatuan antara ekonomi Jepang dan Amerika Serikat sudah cukup kuat, sehingga keduanya akan rugi besar jika ketegangan dan persaingan yang demikian emosionalnya itu akan merusak hubungan yang terpenting di Pasifik. Dalam perkara Toshiba, misalnya, tindakan balasan Amerika Serikat untuk tidak membeli produk-produk Toshiba malahan merugikan sendiri pihak Departemen Pertahanan Amerika Serikat, sehingga diusulkan untuk dihapuskan. Begitu pula pada tahun 1987, pembelian surat-surat berharga Amerika Serikat tidak lagi dilakukan oleh swasta Jepang, tetapi dilakukan oleh Pemerintah Jepang (dan pemerintah negara-negara MEE) dengan maksud untuk mendukung kestabilan ekonomi Amerika Serikat.

Kerjasama yang erat atau penyatuan tidak hanya terjadi di bidang ekonomi, tetapi juga terjadi di berbagai bidang lain, termasuk di bidang politik dan pertahanan. Kerjasama di bidang pertahanan sebenarnya berjalan cukup baik, karena samasekali tidak dipengaruhi oleh ketegangan di bidang ekonomi, malahan tampaknya pihak Jepang meningkatkan kerjasama di bidang perta-

hanan ini untuk mengatasi ketegangan di bidang ekonomi. Karena itu peningkatan kerjasama di bidang pertahanan ini akan menjadi perhatian utama di masa mendatang. Usaha ini jelas tidak akan dapat mengatasi seluruh ketegangan ekonomi, yang pada dasarnya harus diselesaikan secara tersendiri oleh Amerika Serikat dan Jepang. Pada akhirnya kerjasama pertahanan itu sendiri dapat rusak kalau dicoba untuk menjadi pengganti atau untuk mengkompensasi ketegangan di bidang ekonomi.

Jepang kini telah meningkatkan anggaran pertahanannya melebihi 1% dari GNP, yaitu 1,01% atau US\$28 milyar. Menurut perhitungan NATO,<sup>6</sup> sebenarnya anggaran pertahanan Jepang sudah mencapai 1,5% dari GNP, atau meliputi  $\pm$  US\$40 milyar, kalau termasuk pensiun dan *fringe benefits* untuk SDF (*Self Defense Forces*). Ini berarti melebihi pengeluaran Inggris, Perancis, atau Jerman Barat masing-masing.<sup>7</sup> Selain itu SDF juga telah mengawasi *sea lanes* sampai 1.000 mil ke selatan dan tenggara dari Kepulauan Jepang dan mungkin juga ke timur pada masa mendatang. Latihan-latihan bersama telah diadakan secara intensif dengan Amerika Serikat, peningkatan angkatan laut dan udara sedang dilakukan, alih teknologi kepada Amerika Serikat juga telah ditandatangani, termasuk keikutsertaan dalam SDI (*Strategic Defense Initiative*). Kontribusi Jepang dalam membiayai kehadiran pasukan-pasukan Amerika Serikat kini juga paling besar, yaitu sebanyak US\$2,5 milyar per tahun (atau US\$45.000 subsidi per kapita) termasuk untuk fasilitas tempat dan gaji pegawai lokal. Jepang juga akan melakukan ko-produksi F-16 dengan Amerika Serikat dan membatalkan rencana memproduksi kapal terbangnya sendiri.

Dalam tugas berbagi beban di masa yang akan datang tekanan bagi Jepang akan lebih besar lagi untuk meningkatkan anggaran pertahanannya. Tetapi sulit untuk diperkirakan apalagi yang dapat dilakukan, setelah kemampuan SDF Darat di Kepulauan Hokkaido akan ditingkatkan untuk menghadapi kemungkinan serangan dari Uni Soviet. Kemungkinannya adalah peningkatan bantuan keuangan Jepang berupa *security supporting assistance* seperti yang sudah dilakukan untuk kawasan dan negara-negara yang berada dalam keadaan keamanan yang rawan, seperti Muangthai, Pakistan, Mesir, Turki, Filipina, dan akhir-akhir ini Teluk Parsi. Yang kiranya akan dipersiapkan dalam rangka ini ialah bantuan keuangan Jepang untuk mempertahankan pangkalan-pangkalan Amerika Serikat di Filipina yang penggunaannya terutama adalah untuk keamanan Jepang. Dalam keadaan perang pangkalan-pangkalan tersebut akan menjadi fasilitas pendukung utama bagi pasukan Amerika Serikat dan SDF Jepang yang bertugas menghancurkan pangkalan-pangkalan

<sup>6</sup>Menurut NATO, anggaran pertahanan untuk 1987 adalah US\$288,4 milyar untuk AS; US\$34,5 milyar untuk Perancis; US\$34,2 milyar untuk Jerman Barat; dan US\$31,8 milyar untuk Inggris.

<sup>7</sup>Sambutan pada peringatan 100 Tahun *International Herald Tribune*, Singapura, November 1987.



dan kapal-kapal selam strategis Uni Soviet di Laut Okhotsk di sekitar Jepang (sebagai teater konflik utama), dan juga sekaligus menjaga kebebasan serta keamanan SLOC (*sea lines of communication*) di seluruh kawasan Pasifik-Asia, Lautan Hindia, dan Teluk Parsi terhadap kemungkinan serangan-serangan kapal selam Uni Soviet. Dalam masa damai pangkalan-pangkalan tersebut terutama adalah untuk menunjang kehadiran politik Amerika Serikat di kawasan Asia dan Pasifik dalam rangka menjaga keseimbangan kekuatan yang menguntungkan baik bagi Jepang maupun negara-negara Pasifik-Asia lainnya karena dapat menjamin hubungan ekonomi dan merupakan penangkal terhadap gangguan-gangguan dari pihak lain terhadap SLOC, terutama karena adanya pangkalan-pangkalan Uni Soviet di Cam Ranh dan Danang.

Peran pertahanan yang lebih meningkat untuk Jepang di kawasan Pasifik-Asia daripada yang ada sekarang dikhawatirkan masih akan membangkitkan momok Perang Dunia II kembali, seperti terlihat dalam tiga tahun terakhir ini. Hal ini diperkuat oleh perkembangan politik dalam negeri di Jepang, yaitu adanya kelompok-kelompok ekstrem kanan yang sedang mencoba untuk mulai membangkitkan nasionalisme sempit, seperti usaha mengubah buku sejarah Jepang, kunjungan resmi pemerintah ke Yasukuni Shrine untuk menghormati arwah para serdadu yang gugur selama Perang Dunia II, pengajuan teori-teori yang berbau nasionalisme ekstrem, dan tindakan menakut-nakuti, bahkan membunuh para wartawan yang dianggap kiri.

Peran pertahanan Jepang yang ada sekarang sudah dianggap cukup oleh negara-negara lain di kawasan. Peran ini meliputi pertahanan Kepulauan Jepang, menjaga tiga selat di sekitar kepulauannya untuk ASW (*anti-submarine warfare*), yang meliputi jangkauan sampai 1.000 mil ke selatan dan tenggara (mungkin ditambah ke timur pula). Peningkatannya pasti harus meliputi kemampuan ofensif berupa kemampuan laut dan udara strategis, yang justru akan meniadakan kestabilan yang hendak dicapai. Yang dapat dilakukan Jepang dalam berbagi beban dan, yang sesuai dengan ide *comprehensive security* Jepang sendiri ialah menjalankan peran politik dan peran ekonominya secara lebih mantap, luas dan imajinatif. Bantuan ekonomi Jepang kepada negara-negara berkembang, terutama di kawasan ini, jelas merupakan peran politik yang pokok untuk Jepang karena ketidakmampuan Amerika Serikat untuk melakukannya seperti dahulu.

Di samping itu konsultasi dan program bersama yang saling mengisi di antara Amerika Serikat dan Jepang dalam pelaksanaan peran politik ini juga penting di masa depan. Misalnya untuk melihat kerawanan di kawasan atau di suatu negara tertentu, dan menentukan apa yang dapat diperbuat bersama atau masing-masing negara. Konsultasi ini akan menyangkut masalah bagaimana menjaga *viability* negara-negara kepulauan di Pasifik Selatan atau bagaimana membantu kestabilan politik dan perkembangan demokrasi di Filipina dan Korea Selatan atau bagaimana mendukung kerjasama regional ASEAN.

Proses penyatuan antara Amerika Serikat dan Jepang yang berkembang dengan pesat dan meliputi berbagai bidang seperti ekonomi, politik dan keamanan, dalam jangka panjang dapat membantu stabilitas seluruh kawasan sebagai akibat stabilnya hubungan bilateral itu sendiri. Namun untuk jangka pendek emosi masih sangat tinggi di kedua belah pihak yang saling menyalahkan pihak yang lain sebagai sumber ketimpangan yang terjadi. Dalam proses pengambilan keputusan di kedua negara dan pemerintahan memang tidak ada aparat koordinasi dan tidak terdapat konsistensi dalam menentukan maupun melaksanakan kebijakan tentang hubungan tersebut, sehingga hubungan tersebut dapat menjadi eksplosif dan rusak, padahal hubungan tersebut sangat vital bagi kedua negara dan kawasan.

Berhubung dengan itu, dikhawatirkan bahwa Jepang akan dirangsang untuk berjalan sendiri di segala bidang aktivitasnya, termasuk di bidang pertahanan. Ini merupakan suatu mimpi buruk bagi kawasan seperti digambarkan oleh PM Lee Kuan Yew baru-baru ini.<sup>8</sup> Menurut PM Lee alasan untuk Jepang bertindak sendiri di masa depan ialah kalau Amerika Serikat meninggalkan kawasan secara sepihak karena opini rakyat Amerika Serikat tidak lagi mendukung kehadiran pasukan-pasukan, pesawat-pesawat terbang dan armadanya di Pasifik-Asia karena ongkos-ongkos yang dirasakan terlalu besar, sedangkan usaha berbagi beban dianggap tidak memadai. Ini juga bisa terjadi bila opini rakyat Amerika Serikat mendapat isyarat yang salah misalnya kalau pesawat-pesawat terbang dan armadanya dikeluarkan dari pangkalan-pangkalan di Filipina, yang dapat ditafsirkan bahwa bangsa-bangsa di kawasan Pasifik-Asia, khususnya di Asia Tenggara, tidak lagi menghendaki kehadiran Amerika Serikat di kawasan itu. Suasana dan emosi rakyat Amerika Serikat pada dewasa ini sangat cenderung untuk mendukung pengunduran diri tersebut dan tidak lagi mau membayar anggaran untuk pangkalan-pangkalan alternatif lain (baru) yang pada hakikatnya tidak akan bisa menyamai pangkalan-pangkalan yang ada. Hal itu berarti bahwa Amerika Serikat akan mengundurkan dirinya ke Hawaii atau Pantai Barat kontinen Amerika Serikat dan mempercepat proses pengunduran diri dari seluruh kawasan. Hal yang serupa telah terjadi dengan Skuadron F-16 di pangkalan Angkatan Udara di Madrid yang hendak ditarik ke Amerika Serikat kembali kalau sekutu-sekutunya di NATO tidak mau membayar ongkos-ongkos pemindahan dan penempatannya di Pulau Sicilia, Italia.

Pengunduran diri Amerika Serikat secara militer dari kawasan Pasifik-Asia dapat berarti pengunduran diri atau pengurangan kehadirannya secara politik dan ekonomi dari kawasan Asia Tenggara, karena pada umumnya kehadiran mereka di kawasan Asia Tenggara adalah sebagai bagian dari kehadiran mereka di seluruh kawasan Pasifik-Asia. Terdapat kemungkinan pengurangan kehadirannya dari sub-kawasan Asia Tenggara akan dibarengi dengan

<sup>8</sup>Lihat George R. Packard, "The Coming U.S. - Japan Crisis," *Foreign Affairs* (Winter 1987/1988).



peningkatan kehadirannya di Asia Timur karena sub-kawasan tersebut lebih penting bagi Amerika Serikat baik dari segi keamanan maupun dari segi ekonomi.

Alasan kedua untuk Jepang mengadakan *rearmament* total ialah kalau rakyatnya, terutama generasi mudanya di masa datang, tidak lagi dapat menerima tuduhan-tuduhan bahwa tiap-tiap kali terjadi ketegangan ekonomi dengan Amerika Serikat atau MEE, selalu mereka yang disalahkan. Mereka akan melihat alasan tuduhan tersebut sebagai sesuatu yang dasarnya rasialistis, yaitu bahwa pada dasarnya orang-orang Amerika atau Eropa yang berkulit putih tidak dapat menerima kenyataan bahwa bangsa Jepang yang berkulit kuning bisa menjadi bangsa nomor 1 di dunia di berbagai bidang ekonomi, termasuk high-tech.

Meskipun kemungkinan terjadinya tindakan sepihak dari Jepang sangat tipis, kemungkinan ini tidak dapat diabaikan samasekali karena hubungan Amerika Serikat dengan Jepang sedang menghadapi krisis yang cukup mendalam. Ini dipersulit berhubung kedua negara sedang melakukan perubahan-perubahan struktur ekonomi dan sistem pendidikannya untuk menyesuaikan dengan perkembangan 5-6 tahun yang lalu ini, dan periode transisi semacam itu selalu sulit dan penuh risiko bagi hubungan kedua belah pihak.

Untuk tubuh politik Jepang sendiri, mengambil tindakan unilateralis di atas, termasuk untuk persenjataan kembali dirinya secara lengkap dengan senjata-senjata strategis dan nuklir, akan merupakan suatu pengalaman yang sangat traumatis karena sebenarnya rakyat Jepang tidak siap untuk mengambil alternatif ekstrem ini. Mereka baru saja dapat menerima kenyataan untuk ikut meningkatkan kemampuan pertahanan dirinya dalam berbagi beban dengan Amerika Serikat, karena baru saja dapat menerima kenyataan bahwa Uni Soviet dengan peningkatan kehadiran militernya di Pasifik dapat menjadi ancaman riil bagi Jepang.

Perubahan ini akan sangat fundamental artinya untuk perimbangan kekuatan di kawasan Pasifik-Asia, karena Jepang yang dalam waktu dekat akan menjadi kekuatan ekonomi terkuat di dunia akan meningkatkan pula kemampuan militernya. Hal ini akan mengubah seluruh sistem keamanan, politik dan ekonomi di kawasan yang telah berlaku lebih dari 40 tahun di kawasan ini. Dalam hubungan ini muncul usul-usul untuk membentuk suatu *wise-men committee* Amerika Serikat-Jepang yang permanen dengan staf yang cukup, dengan orang-orang dari segala lapisan masyarakat selama lima tahun dan dapat dipilih kembali, dengan tugas mengatasi hambatan-hambatan yang ada, serta memikirkan kerjasama maupun masalah-masalah bersama untuk masa depan seperti *trade agreement* Amerika Serikat-Jepang untuk menciptakan *free trade zone* seperti antara Amerika Serikat dan Kanada.

Akhirnya agar kerjasama antar Amerika Serikat-Jepang ini menjadi efektif dan positif bagi kawasan Pasifik-Asia di masa yang akan datang, maka Jepang juga harus membuka diri bagi negara berkembang di kawasan, karena di samping Amerika Serikat, Jepang merupakan salah satu dari dua tonggak bagi kemajuan ekonomi, dan karenanya bagi stabilitas politik negara-negara tersebut. Dan untuk itu, Jepang harus menginternasionalkan dirinya dalam arti harus membuka dirinya demi kewajiban-kewajibannya sebagai negara besar di masa mendatang, terutama di kawasan. Jepang merupakan partner ekonomi terpenting untuk negara-negara berkembang di kawasan, termasuk ASEAN, dan karenanya perkembangan, kebijakan dan perannya sebagai negara besar yang bertanggungjawab makin diharapkan di masa mendatang di kawasan Pasifik-Asia.

Sekarang marilah ditinjau peranan Uni Soviet di kawasan Pasifik-Asia. Walaupun titik-berat perbaikan ekonomi Uni Soviet ialah di bagian Eropa, Uni Soviet ingin mengambil bagian dalam kawasan Pasifik-Asia yang sangat dinamis, demi perbaikan ekonominya.

Perlucutan senjata dan peredaan ketegangan untuk kawasan sesuai dengan pidato Vladivostok a la Konperensi Helsinki masih terlalu jauh karena situasi di Asia jauh lebih kompleks. Namun usaha perlucutan senjata antar-kedua kekuatan adikuasa memang tetap perlu diusahakan di kawasan. Usaha ini dapat bergerak maju dengan kemajuan dalam usaha-usaha perimbangan kekuatan dan perlucutan senjata di Eropa, yaitu INF (*intermediate nuclear forces*), penghapusan senjata kimia, pengurangan persenjataan konvensional dan yang berkenaan dengan persenjataan strategis (START). Usaha ini dapat pula meliputi perlucutan senjata konvensional di masa yang akan datang untuk kawasan ini, di samping usaha-usaha regional seperti NWFZ untuk kawasan Asia Tenggara yang diusulkan oleh ASEAN pada KTT ASEAN yang lalu.

Desakan perbaikan ekonomi dalam negeri Uni Soviet memang sungguh-sungguh, dan sedang membawa perbaikan-perbaikan tertentu di Uni Soviet sendiri, termasuk di bidang politik. Oleh karena itu Uni Soviet harus mengadakan kompromi dalam hal peningkatan persenjataan dan kompetisi dengan Amerika Serikat, termasuk di dalamnya kompetisi perluasan daerah pengaruh di kawasan Pasifik-Asia, terutama karena keterbatasan kemampuan ekonominya. Karena itu diperkirakan bahwa kesediaan Uni Soviet untuk membantu Vietnam terus-menerus atau keinginan mencari sekutu lain yang akan menggantungkan diri pada Uni Soviet akan lebih terbatas dan selektif. Usaha tersebut akan dilanjutkan hanya jika ongkos-ongkosnya tidak mahal, baik dilihat dari segi politis maupun lebih-lebih lagi dari segi ekonomis.

Usaha-usaha diplomatik Uni Soviet tampaknya akan terus ditingkatkan, dan dalam hal ini dirasakan Uni Soviet sekarang sudah jauh lebih maju daripada dahulu, karena cara-cara pendekatan yang lebih terbuka dan per-



sonil diplomatiknya yang jauh lebih lincah, serta mempunyai fleksibilitas untuk mencari cara-cara yang lebih efektif. Namun karena cara-cara diplomasi dahulu serta kekurangmampuan dalam bidang ekonomi, maka diplomasi baru ini akan memakan waktu dan umumnya negara-negara di kawasan Pasifik-Asia menunggu bukti-bukti perubahan sebelum dapat mempercayai arah baru kebijaksanaan Pemerintah Uni Soviet.

Hubungan Uni Soviet dengan Cina masih berada dalam proses normalisasi. Hubungan antar pemerintah telah pulih seperti dapat terlihat dari perjanjian-perjanjian kerjasama ekonomi dan teknik serta di bidang kebudayaan, dengan pelaksanaan-pelaksanaannya yang cukup memuaskan. Begitu pula terjadi perundingan-perundingan mengenai perbatasan antar kedua negara yang berjalan lambat tetapi tanpa ketegangan. Hubungan antar partai tampaknya masih dipengaruhi oleh persoalan Kampuchea. Hubungan antar partai ini diperkirakan akan dinormalisir sepenuhnya dan karena itu hubungan RRC-Uni Soviet akan menjadi relatif stabil. Tetapi Cina tampaknya menolak terjadinya kembali suatu persekutuan ala tahun 1950-an, dan kenyataan kedua negara besar ini mempunyai perbatasan lebih dari 7.500 kilometer pasti selalu mengganggu hubungan mereka di masa yang akan datang.

Hubungan Uni Soviet dengan Jepang juga masih penuh kesulitan, terutama karena peningkatan kekuatan militer mereka yang besar di kawasan dalam 15 tahun terakhir, dan karena persoalan empat pulau di utara Jepang yang masih menjadi sengketa antara kedua negara. Daya tarik ekonomi Uni Soviet bagi Jepang, terutama bahan-bahan mentah di Siberia, tidak lagi sepenting dahulu. Suasana *detente* Uni Soviet-Amerika Serikat, yang pulih kembali dengan perjanjian INF dapat mempengaruhi hubungan Jepang dengan Uni Soviet ke arah yang lebih baik dan produktif di masa depan demi kebaikan dan kestabilan di kawasan Pasifik-Asia.

Kehadiran Uni Soviet di kawasan Asia Tenggara terutama adalah di bidang militer, yang diperkuat oleh fasilitas-fasilitas yang diberikan Vietnam di Cam Ranh dan Danang. Meskipun kemampuan militer Uni Soviet di sana bukan merupakan tandingan bagi kemampuan militer di Subic dan Clark, fasilitas-fasilitas tersebut memberikan kemampuan Uni Soviet untuk memproyeksikan diri ke Lautan Hindia, mengganggu SLOC dalam keadaan konflik, melakukan *surveillance* dan intelijen di kawasan Asia Tenggara, dan sebagai fasilitas peristirahatan untuk angkatan lautnya di kawasan Asia Tenggara. Karena itu Uni Soviet tetap akan berperan di kawasan Asia Tenggara, meskipun sifatnya untuk sementara negatif karena tergantung pada kehadiran militer di Cam Ranh dan Danang saja.

Persoalan masa depan bagi Uni Soviet dan negara-negara Asia Tenggara ialah bagaimana mungkin menjalin hubungan yang lebih baik. Peningkatan

hubungan ekonomi dan keterlibatan dalam membantu mencari penyelesaian konflik di Kampuchea akan sangat membantu ke arah itu. Perkembangan Cina juga terus-menerus perlu diikuti dengan saksama karena pengaruhnya di kawasan Pasifik-Asia juga semakin dirasakan sejak negara ini membuka diri dan melakukan modernisasi. Kongres PKC ke-13, November 1987 yang lalu, menegaskan bahwa strategi modernisasi Cina yang diletakkan semenjak Desember 1978 oleh Deng Xiao-ping akan dilanjutkan. Pada awal 1987 terjadi ketidakpastian sewaktu Hu Yao-bang dicopot selaku Sekretaris Jenderal PKC karena demonstrasi para mahasiswa untuk hak-hak demokrasi yang lebih besar. Dengan penegasan baru ini dapat diharapkan bahwa untuk 10-15 tahun mendatang Cina akan terus melakukan pendekatan-pendekatan positif kepada negara-negara di Pasifik-Asia untuk menunjang modernisasi, memperoleh modal dan teknologi dari negara Barat, termasuk Jepang, dan mengimbangi hubungan dengan Uni Soviet melalui peningkatan hubungan dengan Amerika Serikat.

Masalah strategis yang timbul bagi negara-negara di kawasan Asia Tenggara ialah apakah RRC yang modern nanti akan tetap mencoba untuk melaksanakan hegemoninya di kawasan Asia Tenggara, karena Cina merupakan negara besar satu-satunya yang berdekatan dengan kawasan Asia Tenggara ini. Kekhawatiran ini cukup beralasan, karena masih adanya claim territorial yang bertumpang-tindih atas Kepulauan Paracels (antara RRC dan Vietnam), dan Kepulauan Spratleys (antara RRC, Vietnam, Taiwan, Malaysia dan Filipina). Dalam menghadapi claim atas Kepulauan Spratleys baru-baru ini ditunjukkan bahwa Cina tidak enggan untuk mempergunakan kekuatan militer (angkatan lautnya). Alat untuk intervensi, berupa hubungan dan solidaritas dengan partai komunis lokal, juga masih dipertahankan meskipun makin lama makin tidak ampuh karena ketahanan nasional dan perkembangan masing-masing negara di Asia Tenggara, dan juga karena ideologi komunis makin lama makin pudar daya-tarik ideologisnya bagi rakyat di kawasan.

Di samping itu, masalah warga negara setempat yang berketurunan Cina masih menjadi persoalan di beberapa negara Asia Tenggara, sehingga dapat merupakan alasan lain untuk menjalankan intervensi di masa yang akan datang, karena beberapa kebijakan Cina di bidang ini masih tidak jelas dan saling bertentangan. Tetapi dalam bidang ini pun kemungkinan intervensi juga sudah sangat berkurang karena proses nation building yang telah maju, terutama di Indonesia. Untuk sementara negara-negara di Asia Tenggara, kecuali Vietnam, beranggapan bahwa RRC dalam 10-15 tahun mendatang berniat menjalani hubungan baik demi strategi modernisasinya dan karena itu akan menahan diri, dan tidak akan mencampuri urusan dalam negeri negara-negara di kawasan. Sementara itu di bidang ekonomi di satu pihak Cina dapat merupakan kompetitor ekonomi utama bagi ASEAN, tetapi juga dapat menjadi partner perdagangan dan partner politik di fora ekonomi internasional sebagai sesama anggota Dunia Ketiga.



Kalau Cina telah modern dan mempunyai kekuatan militer, terbuka kemungkinan Cina akan membawakan diri kembali sebagai suatu negara besar, dan Asia Tenggara dilihat sebagai salah satu kawasan di mana mereka mempunyai kepentingan baik secara langsung (Kepulauan Paracels dan Spratleys) maupun secara tidak langsung. Tetapi modernisasi yang didasarkan pada hubungan dengan negara-negara Barat dan dengan tetangganya diharapkan mendorong Cina untuk menjalankan pengaruhnya itu sebagai negara besar yang ikut memperhatikan hubungannya dengan dunia internasional dan regional. Artinya, Cina bukan lagi merupakan suatu negara revolusioner yang secara liar mau memaksakan kehendaknya di kawasan sekitarnya dengan cara-cara apa saja (subversi, tekanan-tekanan politik, ancaman penyerbuan dan sebagainya). Di samping itu negara-negara di kawasan sendiri sudah akan lebih siap karena berkesempatan menciptakan ketahanan nasional masing-masing, dan ketahanan regional, serta pengaturan hubungan yang seimbang dengan empat negara besar di kawasan yaitu Amerika Serikat, Uni Soviet, Jepang dan dengan Cina sendiri, agar dapat menghadapi tekanan-tekanan yang bagaimanapun juga di masa depan dari Cina atau negara besar lainnya. Yang dapat pula diusahakan adalah suatu penegasan dari RRC di masa depan mengenai hubungan antar partai komunis dan masalah kehadiran warga negara keturunan Cina di kawasan.

Dilihat dari segi ekonomi, RRC akan berkembang terus dalam usaha modernisasi mereka, dan karena itu perlu diperhatikan apa pengaruhnya di masa yang akan datang untuk kawasan. Ada yang berpendapat bahwa RRC akan segera menjadi suatu NIC (negara industri baru) karena perdagangan luar negerinya sudah mencapai lebih dari US\$75 milyar, dan laju pertumbuhannya sangat tinggi selama tahun 1980-an ini (antara 7%-10%). Ada pula yang melihat bahwa keberhasilan yang mereka capai di bidang pertanian seperti terlihat dalam fase 1979-1985 tidak akan berlanjut, sementara kemacetan-kemacetan masih akan dialami di bidang industri dan di kota-kota karena persoalan harga, gaji, inflasi dan pengangguran, yaitu persoalan-persoalan yang pada dasarnya adalah bagaimana mencari campuran yang tepat antara suatu ekonomi yang direncanakan secara sentral dan kekuatan pasar yang tidak mudah diatasi dalam usaha pembangunan fase berikut ini. Kesulitan ini ditambah pula karena adanya keperluan untuk melakukan perombakan-perombakan di bidang politik, terutama dalam soal mengurangi intervensi partai ke dalam aparat pemerintahan dan birokrasi serta penentuan bilamana dan bagaimana partisipasi rakyat benar-benar dilaksanakan.

Bagaimanapun perkembangannya, yang jelas ekonomi RRC mulai terbuka dan karenanya akan menjadi lebih internasional sifatnya. Dengan ekonomi yang besar karena besarnya negara dan jumlah rakyatnya, maka pasti ekonomi RRC akan mempengaruhi ekonomi internasional dan regional. Yang telah dirasakan ialah bahwa dalam berbagai bidang industri ringan, terutama dalam tekstil dan pakaian jadi, persaingan dari RRC cukup besar. Tetapi yang

juga terjadi ialah perdagangan antar negara-negara kawasan dengan Cina dengan potensi yang bertambah besar di masa yang akan datang. Ekonomi RRC juga dapat menggairahkan ekonomi regional bila usaha modernisasi mereka berhasil.

Bidang hankam, yang merupakan bidang terakhir dari usaha modernisasi Cina, tetap menjadi pokok perhatian negara-negara di kawasan, karena keberhasilan pembangunan angkatan udara dan angkatan laut bisa menjadi sarana untuk mempengaruhi kawasan di masa yang akan datang, seperti yang telah terjadi dengan penggunaan Angkatan Laut Cina atas Kepulauan Spratleys terhadap Vietnam baru-baru ini. Peningkatan dan modernisasi PLA (*People's Liberation Army*) dilakukan secara kualitatif, dan karena itu akan mengarah pada peningkatan kekuatan angkatan laut dan angkatan udara yang justru dapat menjadi ancaman yang lebih nyata di masa mendatang daripada hubungan antar partai komunis dan masalah warga negara keturunan Cina di negara-negara di Asia Tenggara.

Peran Cina dalam penyelesaian Kampuchea sangat penting, karena dukungannya terhadap Khmer Rouge sebagai kekuatan pokok dalam CGDK yang melawan pendudukan Vietnam di Kampuchea, dan karena tekanan-tekanan yang dilakukan terhadap Vietnam di perbatasannya. Dalam rangka normalisasi hubungan dengan Uni Soviet mungkin Cina bersedia melakukan kompromi tertentu dalam soal Kampuchea yang akan merupakan tekanan terhadap Vietnam ataupun Khmer Rouge.

Penyelesaian Hongkong, Macau dan Taiwan yang aman dan korek akan sangat menentukan garis kebijakan RRC dan pandangan kawasan/dunia tentang RRC di masa mendatang. Perkembangan RRC, dengan Hongkong dan Taiwan sebagai bagiannya, di abad ke-21 akan merupakan suatu kekuatan yang harus diperhitungkan untuk masa depan oleh negara-negara di kawasan, dan baru pada saat itu dapat menjadi imbalan yang riil terhadap kekuatan-kekuatan besar lainnya di kawasan.

Hubungan RRC dengan Jepang akan tetap bersifat ambivalen karena Jepang dibutuhkan oleh mereka sebagai sumber modal dan teknologi, tetapi sekaligus Jepang masih sangat dicurigai karena sejarah dan rivalitas antar-negara besar tersebut di Asia. Karena itu hubungan ekonomi akan meningkat terus, tetapi reserve dalam hubungan keamanan dan politik masih akan tetap berlangsung untuk waktu yang lama.

Kalaupun Cina dianggap ancaman di abad ke-21, diperkirakan kedudukan dan cara-caranya akan lebih mirip dengan negara-negara besar lainnya dengan satu perkecualian, ialah letaknya yang begitu berdekatan dengan kawasan Asia Tenggara. Bukan hanya karena RRC telah modern dan karena itu merasa adanya keterikatan pada orde internasional dan regional saja, tetapi juga karena peralatan-peralatan dahulu untuk melakukan ancaman seperti *party to party relations* dan kehadiran warga negara keturunan Cina di negara-negara



Asia Tenggara bukan lagi senjata ampuh berhubung negara-negara di kawasan pun sudah mapan dalam *nation building*-nya masing-masing. Ancaman dari RRC yang makin menonjol untuk masa depan ialah cara-cara konvensional yang hendak dilakukan RRC untuk melaksanakan hegemoninya di kawasan Asia Tenggara, seperti penyerbuannya pada tahun 1979 ke Vietnam, dan pendudukan militer terhadap klaimnya di Kepulauan Spratleys baru-baru ini. Di masa mendatang dengan berhasilnya modernisasi angkatan laut dan angkatan udaranya, maka kenyataan-kenyataan ini perlu diingat dan dicatat oleh negara-negara Asia Tenggara, sehingga sedini mungkin diambil tindakan-tindakan untuk mengatasinya. Untuk kini dan masa depan maka cara-cara intervensi ataupun tekanan-tekanan politik dan militer dari negara-negara besar akan berkurang efeknya karena ditentang oleh opini dunia seperti terlihat dalam konflik-konflik di Kampuchea, Afghanistan maupun di Amerika Tengah.

Jelas dari uraian di atas bahwa perkembangan kawasan Pasifik-Asia di masa yang akan datang akan cukup memberikan harapan-harapan baik, karena kemungkinan terjadinya perang atau konflik besar yang akan meliputi negara-negara adikuasa atau negara-negara besar secara langsung sudah jauh berkurang, karena pertama, persenjataan nuklir akan tetap menjadi penangkal untuk itu. Kedua, peredaan ketegangan dan perlucutan senjata yang terutama disebabkan oleh keterbatasan perkembangan ekonomi masing-masing negara besar akan mengurangi kesempatan untuk itu (kecuali Jepang). Sebaliknya Jepang di masa mendatang akan ditekan terus untuk meningkatkan kemampuan militernya dalam rangka berbagi beban dengan Amerika Serikat, meskipun kemampuan militer itu masih akan terbatas sifatnya. Kemungkinan Jepang sendiri terpaksa mempersenjatai dirinya secara mutlak sangat kecil, tetapi tetap harus diusahakan bersama supaya tidak sampai terjadi.

Perkembangan ekonomi telah menjadi masalah utama di kawasan di antara semua negara-negara, baik yang berdasarkan sistem perencanaan terpusat ataupun yang berlandaskan sistem pasar. Tantangan-tantangan di bidang ini besar sekali dan banyak yang hanya dapat diselesaikan secara global. Namun kawasan ini mempunyai harapan terbaik untuk dapat mengatasinya karena dinamis, fleksibel dan pragmatis, juga berbagai negara-negara sosialis. Memang dalam hal Korea Utara dan Vietnam hambatan-hambatan masih sangat besar dan hasil-hasilnya masih diragukan untuk masa depan.

Tantangan untuk melakukan keterbukaan dalam sistem politik makin mendesak karena hasil-hasil dalam perkembangan ekonomi sangat membutuhkannya. Hal ini tidak hanya terjadi dalam sistem semi atau *soft-authoritarian* seperti di Muangthai, Korea Selatan, Taiwan, tetapi juga di negara-negara sosialis seperti RRC, Uni Soviet, Vietnam, meskipun cara dan intensitas serta hasilnya berbeda-beda karena perbedaan sistem dan situasi.

Kerjasama regional makin menjadi relevan dan berkembang. Dimulai dengan ASEAN, kini telah berkembang pula SAARC, South Pacific Forum dan alignment ekonomi di Asia Timur. Seperti dikatakan di atas, kerjasama semacam ini kini mendapat kesempatan yang luas dengan terjadinya kembali detente antara negara-negara adikuasa dan karena trend multipolarisasi akan berkembang lebih lanjut. Karena itu ide ZOPFAN dari ASEAN akan mendapat kesempatan bagi terselenggaranya suatu orde regional di kawasan Asia Tenggara baik antara ASEAN dan negara-negara di kawasan maupun negara-negara besar.

Dalam rangka ini penyelesaian konflik Kampuchea telah mendapat dorongan ke arah penyelesaian bukan saja karena inisiatif tokoh-tokoh Kampuchea, yaitu Pangeran Sihanouk dan Hun Sen, tetapi juga karena keinginan negara-negara besar, terutama antara Uni Soviet dan RRC untuk mendorong para pelaku menyelesaikannya. Begitu pula Vietnam yang tersangkut dalam konflik tersebut secara bertahap semakin menyadari bahwa demi pembangunan ekonominya, harus pula berkompromi dalam menyelesaikan konflik Kampuchea dan akhirnya menarik pasukan-pasukannya dari wilayah konflik.

Dalam rangka ZOPFAN ini pula harus dilihat usaha ASEAN untuk menciptakan NWFZ di kawasan Asia Tenggara. Usaha ini merupakan pengisian ide ZOPFAN dan adalah usaha regional dalam perlucutan senjata. Karena pendekatan regional semacam ini baru bisa berhasil kalau perlucutan senjata sentral antar kekuatan adikuasa sudah maju secara sungguh-sungguh (INF, START, persenjataan kimia dan konvensional) sehingga menciptakan saling percaya, maka usaha ASEAN ini merupakan usaha yang bersifat jangka menengah.

Tetapi meskipun terdapat segi-segi positif di atas, perkembangan kawasan Pasifik-Asia di masa depan juga penuh dengan ketidakpastian karena situasi keamanan masih bergeser (*fluid*), "alignments" yang ada masih bisa berubah-ubah, perimbangan kekuatan juga masih bergeser, dan ekonomi internasional penuh dengan ketidakpastian serta kesulitan untuk mengadakan penyesuaian-penyesuaian yang mendalam dan fundamental dengan perkembangan-perkembangan dekade 80-an ini. Dalam keadaan ini, bagi negara-negara ASEAN, ketahanan nasional merupakan syarat utama untuk survival dan sekaligus merupakan sumbangan negara-negara berkembang untuk stabilitas, perkembangan dan keamanan kawasan di masa yang akan datang. Terutama pengendalian ekonomi yang sehat penting sekali, sedangkan pembangunan dan kelembagaan politik makin lama makin mendesak pula. Di dalam hal ini persoalan regenerasi sedang dialami di tiap-tiap negara ASEAN. Pelaksanaan pergantian pimpinan pemerintahan yang lancar di masa mendatang akan menandakan suatu kematangan politik yang sangat penting di dalam membuka sistem politik yang berlaku untuk masa depan.

Ketahanan regional, terutama di antara negara-negara ASEAN, penting



bagi terselenggaranya orde regional yang akan mendapat pula dukungan dari negara-negara Indocina lainnya. KTT ASEAN di Manila pada bulan Desember 1987 juga telah mampu meletakkan dasar kerjasama baru, terutama di bidang ekonomi yang memungkinkan ASEAN menjadi tetap relevan bagi generasi muda ASEAN dan karena itu pula akan tetap berkelanjutan atau *viable* di masa yang akan datang. Orde regional itu hendaknya dapat pula mengatur hubungan dengan negara-negara besar sedemikian rupa sehingga terdapat suatu keseimbangan dari kehadiran negara-negara besar di kawasan, yang positif bagi negara-negara ASEAN. Hal itu berarti bahwa tidak ada suatu negara besar pun, termasuk Cina, yang dapat menjalankan hegemoninya di kawasan kelak kemudian hari. Dalam kerangka inilah perlu dinilai peranan dan ongkos pangkalan-pangkalan Amerika Serikat di Filipina untuk masa depan. Sampai saat ini pangkalan-pangkalan tersebut merupakan pengimbang bagi pangkalan Uni Soviet di Cam Ranh dan Danang, dan juga dilihat sebagai jaminan kehadiran Amerika Serikat di seluruh kawasan Pasifik-Asia, baik di bidang militer, maupun di bidang politik dan ekonomi.

Tampaknya tidak dapat dihindari bahwa untuk mempertahankan kehadiran Amerika Serikat itu, Jepang harus bersedia berbagi beban dengan ikut membiayai pangkalan-pangkalan tersebut. Skema ini telah diusulkan Menteri Pertahanan Amerika Serikat, Carlucci, di bulan Maret 1988 ini di depan Kongres Amerika Serikat, dan mungkin perlu dipertimbangkan secara serius oleh Jepang, Filipina dan negara-negara ASEAN lainnya.

# Detente Cina-Soviet dan Asia Tenggara

J. Soedjati DJIWANDONO

Selama lebih dari dua dasawarsa dunia telah begitu terbiasa dengan berbagai label seperti "pertikaian Cina-Soviet," "konflik Cina-Soviet" dan "sengketa Cina-Soviet" untuk menggambarkan hubungan antara Republik Rakyat Cina dan Uni Soviet sehingga orang mungkin merasa agak canggung untuk berpikir tentang hubungan Cina-Soviet saat ini dengan istilah "peredaan ketegangan" (*detente*) atau *rapprochement*, suatu hal yang mungkin jauh berbeda dari "normalisasi." Bagi yang skeptis apa yang telah terjadi dalam hubungan kedua negara pada dasarnya tidaklah lebih dari perwujudan lebih lanjut dari konflik yang berkesinambungan. Mungkin mereka mempunyai alasan yang kuat. Meskipun banyak pembicaraan antara kedua negara mengenai normalisasi hubungan, Cina tetap tampak berkeras dengan apa yang sekarang terkenal dengan "tiga syarat," yang merupakan "rintangan utama" dalam normalisasi hubungan dengan Uni Soviet. Mereka tetap menolak untuk menjalin kembali apa yang dinamakan hubungan "rakyat dengan rakyat" atau "partai dengan partai," yang khas dalam hubungan antara negara-negara komunis, selain perbedaan yang berkesinambungan antara kedua negara dipandang dari segi sejarah, rasial, ideologi dan politik dan juga yang berkenaan dengan kepentingan nasional mereka secara umum.

Penolakan mentah-mentah oleh Cina atas tawaran Soviet untuk menyelenggarakan KTT Cina-Soviet<sup>1</sup> baru-baru ini memperkuat kesan tentang konflik yang berkesinambungan. Selain itu, sementara hubungan Timur-Barat telah ditandai oleh "perang dingin" yang konstan, walaupun pada beberapa periode singkat digantikan atau ditumpang-tindihkan oleh peredaan ketegangan, kedua negara adidaya itu tidak pernah terlibat dalam suatu konfrontasi bersenjata secara langsung satu sama lain. Sebaliknya, Cina dan Uni Soviet

---

<sup>1</sup>Tawaran Soviet yang terakhir dilaporkan dalam *The Jakarta Post*, 12 Januari 1988; balasan Cina dalam *ibid.*, 13 Januari 1988.



pernah. Mereka juga telah terlibat dalam perang kata-kata dan ejekan yang pahit untuk waktu yang cukup lama, yang tidak pernah dikenal dalam hubungan negara-negara adidaya. Memang, dalam sejarah hanya ada sedikit permusuhan yang lebih buruk.

Tentu saja, setengah gelas air bisa dikatakan setengah penuh atau setengah kosong, tergantung pada cara seseorang ingin melihatnya.<sup>2</sup> Tetapi tulisan ini hendak mengatakan bahwa tanda-tanda yang ada menunjukkan perkembangan, sedikitnya kecenderungan ke arah detente atau rapprochement dalam hubungan antara RRC dan Uni Soviet, dan secara praktis sebenarnya hubungan RRC dan Uni Soviet telah normal kembali, meskipun justru di Asia Tenggara tidak selalu dilihat demikian. Memang, normalisasi hubungan Cina-Soviet harus dipahami dengan keterbatasannya. Adalah sangat tidak mungkin, misalnya, bahwa kedua negara akan kembali pada hubungan persekutuan seperti pada tahun 1950-an. Tetapi dapat dikatakan bahwa proses normalisasi, kendati kesulitan-kesulitan yang terus-menerus, tampaknya telah mempunyai momentumnya sendiri yang tak dapat ditahan, dan kecenderungan ke arah detente tampaknya tak dapat dibalikkan lagi.

## LANGKAH-LANGKAH KE ARAH NORMALISASI

Meskipun mereka menetapkan tiga kondisi itu, sebenarnya adalah Cina yang pada tahun 1979 mengambil inisiatif untuk mengadakan pembicaraan dengan Uni Soviet mengenai normalisasi hubungan mereka. Pada tanggal 3 April 1979, sementara mengumumkan keputusannya untuk tidak memperbarui perjanjian persekutuan Cina-Soviet yang akan habis tahun berikutnya, Beijing menyatakan bahwa perbedaannya dengan Moskow hendaknya tidak menghambat perkembangan hubungan normal antara kedua negara. Pihak Soviet segera menerima tawaran Cina untuk melanjutkan pembicaraan, setelah tawaran mereka sendiri sebelumnya ditolak oleh Cina. Tetapi perundingan awal yang dimulai bulan September tahun itu juga dihentikan oleh Cina sebagai protes terhadap penyerbuan Soviet ke Afghanistan menjelang akhir tahun.<sup>3</sup>

Perundingan-perundingan itu dilanjutkan kembali pada tahun 1982, ketika Cina telah mulai menjalankan politik luar negeri yang independen yang pertama kali ditentukan dalam Kongres Ke-11 Partai Komunis Cina pada bulan Juni 1981. Kebijakan baru itu, yang merupakan hasil penting dari menanjaknya Deng Xiaoping, meliputi antara lain, perbaikan hubungan

<sup>2</sup>Robert C. Horn, "Soviet Leadership Changes and Sino-Soviet Relations," *Orbis* (Winter 1987), hal. 684.

<sup>3</sup>Lihat James C. Hsiung, "Soviet-Chinese Detente," *Current History* (Oktober 1955), hal. 330.

dengan Uni Soviet. Tetapi hal itu baru menjadi matang pada Kongres Partai Ke-12, yang menetapkan perubahan-perubahan doktrin yang mendasar khususnya yang menyangkut hubungan dengan Uni Soviet. Satu di antaranya adalah ditinggalkannya "teori tiga dunia" Maois yang telah digunakan terutama untuk membenarkan front persatuan global menghadapi Uni Soviet. Lainnya adalah ditinggalkannya Doktrin Maois tentang tidak dapat dihindarkannya perang dengan kaum imperialis dan "imperialis sosialis," yang berarti Uni Soviet.<sup>4</sup> Pembicaraan berikutnya pada tahun 1982 telah menghasilkan putaran-putaran perundingan yang diadakan bergiliran di Beijing dan Moskow hingga sekarang.

Perundingan-perundingan itu segera diikuti oleh pertukaran kunjungan pejabat pemerintah, ilmuwan dan sebagainya. Pada bulan Desember 1984, Wakil Perdana Menteri I Uni Soviet, Ivan Archipov, mengunjungi Beijing, pejabat tertinggi sejak singgahnya Perdana Menteri Alexei Kosygin di Bandara Beijing untuk bertemu dengan Perdana Menteri Zhou Enlai pada tahun 1969.<sup>5</sup>

Di pihaknya, Cina mengirim Wakil Perdana Menteri Lie Peng, anak angkat Zhou Enlai yang bersekolah di Moskow pada tahun 1950-an, dengan demikian sebaya dengan pemimpin Soviet Mikhail Gorbachev, dalam pema-kaman Konstantin Chernenko dalam bulan Maret 1985. Dia mengadakan pembicaraan pribadi dengan Gorbachev dan menegaskan lagi keinginan untuk memperbaiki hubungan bilateral antara kedua negara. Pada saat yang hampir bersamaan, hubungan pertama antara parlemen kedua negara dalam lebih dari 20 tahun dilakukan ketika suatu delegasi Kongres Rakyat Nasional Cina mengunjungi Moskow.

Pertukaran kunjungan itu menghasilkan penandatanganan berbagai persetujuan. Dalam kunjungannya dalam bulan Desember 1984 Archipov menandatangani tiga persetujuan, masing-masing dalam bidang ekonomi dan kerjasama teknik, kerjasama ilmiah dan teknologi, dan didirikannya komisi gabungan Sino-Soviet untuk kerjasama ekonomi, perdagangan, ilmu pengetahuan dan teknologi. Di samping itu, beberapa persetujuan fungsional ditandatangani untuk meningkatkan kerjasama di bidang pemantauan meteorologi dan lingkungan hidup serta pertukaran penerbitan.

Dalam bulan Juni 1985 suatu persetujuan ditandatangani di Beijing tentang pertukaran perwakilan pers antara *Tass* dan *Xinhua*. Dalam bulan berikutnya Wakil Perdana Menteri Yao Yilin memimpin delegasi ke Moskow untuk menyelesaikan suatu perjanjian jangka panjang yang akan meningkatkan perdagangan bilateral tahunan antara kedua negara menjadi US\$3,5 milyar. Ada pula persetujuan lainnya yang meliputi kerjasama ekonomi dan teknik

---

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Informasi dalam alinea berikut ini diambil dari *ibid.*, hal. 329.



bilateral serta bantuan Soviet untuk membantu Cina membangun pabrik-pabrik industri besar, termasuk tiga stasiun pembangkit energi-panas yang kuat dan pertambangan batubara terbuka yang mampu menghasilkan 20 juta ton setiap tahunnya. Sebuah perjanjian perdagangan pada tahun 1986 ditandatangani oleh Kepala *Gosplan*, Nikolai Talysin, seorang calon anggota Politbiro, yang mencakup kembalinya penasihat-penasihat Soviet ke Cina setelah 25 tahun untuk membantu memperbaiki 17 pabrik-pabrik Soviet yang lama dari tahun 1950-an dan mendirikan 7 perusahaan baru.<sup>6</sup> Perdagangan antara kedua negara, yang meliputi pesawat terbang dan helikopter untuk Cina serta barang-barang konsumen dan makanan untuk Uni Soviet, terutama Soviet Timur Jauh, diperkirakan berjumlah sampai US\$2,6 juta, lebih dari sepuluh kali nilai pada dasawarsa sebelumnya dan menjadikan Cina sebagai eksportir terbesar di antara negara-negara Pasifik, kecuali Jepang, ke Uni Soviet, yang perdagangannya dengan Cina meliputi 18% dari seluruh perdagangannya di kawasan itu, nomor dua setelah Jepang.<sup>7</sup>

Maka menurut hampir semua ukuran, hubungan normal antar-negara telah terjalin kembali antara RRC dan Uni Soviet. Memang terdapat masalah-masalah tertentu. Tetapi adanya berbagai masalah adalah wajar dalam setiap hubungan antar negara, bahkan di antara apa yang dinamakan teman atau sekutu. Di lain pihak, jika dilihat lebih teliti, beberapa di antara masalah itu adalah tidak penting, apalagi tidak teratasi, seperti yang diperlihatkan. Tidak adanya hubungan partai ke partai, misalnya, bukanlah hal yang baru dalam hubungan antara negara-negara komunis. Normalisasi hubungan antara Uni Soviet dan Yugoslavia bahkan ditandai oleh suatu pertemuan tingkat tinggi antara Nikita Khrushchev dan Marsekal Tito pada tahun 1955, tetapi hubungan antar partai ditunda.

Sebenarnya pada tahun 1982 Cina menunjukkan keinginannya untuk memulihkan hubungan antar partai dengan negara-negara Eropa Timur, tetapi tidak diperkenankan oleh Uni Soviet sampai dia sendiri bisa melakukan hal itu dengan Cina, yang menolaknya selama Uni Soviet masih terus bersikap hegemonis dan mendorong Vietnam untuk menduduki Kampuchea. Pada tahun 1986 Deng Xiaoping bahkan menawarkan untuk pergi ke Moskow untuk suatu pertemuan tingkat tinggi dengan Gorbachev apabila Moskow mau meminta Vietnam untuk meninggalkan Kampuchea.<sup>8</sup>

Pada tahun yang sama, Gorbachev akhirnya mencabut larangan untuk pemulihan hubungan antar partai antara Cina dengan negara-negara Eropa Timur. Mengomentari masalah hubungan antar partai antara Uni Soviet dan

---

<sup>6</sup>Gerald Segal, "Sino-Soviet Detente: How Far, How Fast?" *The World Today*, vol. 43, no. 5 (May 1987), hal. 89.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal. 89.

<sup>8</sup>Informasi dalam alinea ini dan alinea berikutnya diambil dari *ibid.*, hal. 88.

Cina, Vadim Zangladin, Wakil Kepala Departemen Internasional Partai Komunis Uni Soviet, melihat bahwa hubungan itu sebenarnya tidak pernah putus; hanya Cina menolak untuk menghadiri Kongres PKUS Ke-23 pada tahun 1966.

Perbedaan-perbedaan yang bersifat ideologis atau doktriner dapat juga menjadi suatu masalah. Pada saat yang sama hal yang berlawanan bisa juga terjadi. Hal itu bahkan mungkin dapat membantu memudahkan proses normalisasi untuk kepentingan mempersatukan kembali dunia komunis.

### ARTI TIGA KONDISI

Dari ketiga kondisi yang ditetapkan oleh Cina, yang tetap menyebutnya sebagai "hambatan" utama, mungkin yang pertamalah yang paling sah dan tidak sukar dipenuhi atau diatasi. Sebenarnya, seperti yang dijanjikan oleh Gorbachev dalam pidatonya di Vladivostok dalam bulan Juli 1986, pada awal tahun lalu Uni Soviet mengumumkan suatu persetujuan dengan Mongolia tentang penarikan satu divisi infantri bermotor yang berkekuatan penuh sekitar 13.000 orang dan 250 tank. Selain itu, antara 80.000 sampai 90.000 pasukan Soviet telah ditarik pula dari perbatasan bersama dengan Cina. Di pihaknya, Cina akan mengurangi jumlah anggota Tentara Pembebasan Rakyatnya dengan sejuta orang, dan sedikitnya 100.000 prajurit akan ditarik dari perbatasan dengan Uni Soviet.

Lagipula, dalam masalah perbatasan, pembicaraan pertama Cina-Soviet dibuka di Moskow dalam bulan Februari tahun lalu mengenai penentuan perbatasan. Perundingan kedua diselesaikan dalam bulan Agustus berikutnya.<sup>9</sup> Perlu dicatat pula bahwa sementara itu tidak pernah terjadi insiden perbatasan antara tahun 1980-1985, meskipun satu insiden dilaporkan terjadi dalam bulan Juli 1986, tetapi tidak dibesar-besarkan baik oleh pihak Cina maupun oleh Uni Soviet. Ketegangan di sepanjang perbatasan pun telah sangat berkurang dengan dibukanya lebih banyak tempat lintas-batas dan diperbaikinya jalan kereta api lintas-batas. Perdagangan lokal telah meningkat sejak dibukanya kota-kota perdagangan perbatasan.<sup>10</sup>

Dalam masalah Afghanistan, terutama Cina seharusnya menyadari bahwa Uni Soviet tidak akan dengan mudah menarik diri. Tampaknya sulit juga dipercaya bahwa kehadiran Soviet di negara itu ditujukan pada Cina, sehingga merupakan ancaman langsung bagi keamanannya. Tetapi, walaupun terutama hanyalah dimaksudkan sebagai isyarat diplomatis, Uni Soviet telah berulang-kali menunjukkan kesediaannya untuk menarik pasukannya dari Afghanistan, tentu saja sesuai dengan syarat-syarat mereka sendiri. Mereka

<sup>9</sup>*Antara*, 23 Agustus 1987.

<sup>10</sup>Segal, "Sino-Soviet Detente," hal. 88-89.



bahkan menyatakan waktu penarikan itu, yang akan dimulai bulan Mei tahun ini. Bagaimanapun, pernyataan-pernyataan Soviet tentang keinginan mereka untuk menarik diri harus dipahami sebagai pengakuan diam-diam mereka bahwa sejak mulanya mereka seharusnya memang tidak berada di sana. Mungkin juga bahwa di pihaknya, Cina mungkin akan senang selama Pakistan, sekutunya, puas dengan suatu perjanjian yang memungkinkan Soviet pada dasarnya tetap mengendalikan negara itu.<sup>11</sup>

Mengenai kehadiran Soviet di Vietnam dan dukungan Soviet terhadap penyerbuan dan pendudukan Vietnam di Kampuchea, jika Cina harus mempertimbangkan hal ini sebagai ancaman bagi mereka, tuntutan mereka adalah seperti menempatkan gerobak sebelum sapinya. Apakah yang menyebabkan Vietnam mengundang Uni Soviet? Adalah persepsi Vietnam terhadap ancaman Cina, langsung di perbatasan mereka dan secara tidak langsung melalui dukungan Cina pada Khmer Merah, yang selalu diajukan oleh Vietnam, terlepas dari benar atau tidaknya. Meskipun demikian, seperti akan dibahas lebih lanjut di bawah ini, tampaknya tidak mustahil bahwa sesuatu kompromi tentang hal ini pada suatu hari dapat dicapai antara RRC dan Uni Soviet dalam rangka normalisasi hubungan lebih lanjut.

Bagaimanapun juga, baik syarat yang kedua maupun yang ketiga tidak harus dilihat sebagai "hambatan" yang nyata bagi normalisasi Cina-Soviet. Mungkin, seperti dibenarkan oleh seorang sarjana Cina secara pribadi,<sup>12</sup> dua kondisi terakhir yang ditetapkan oleh Cina untuk menormalisir hubungan dengan Uni Soviet dimaksudkan terutama sebagai *plays*. Keduanya adalah isyarat atau tanda bagi negara-negara Barat, khususnya AS, bahwa bagaimanapun normalisasi hubungan mereka dengan Uni Soviet, Cina tidak akan meninggalkan atau mengorbankan persahabatannya dengan negara-negara Barat, darimana mereka masih membutuhkan berbagai bentuk bantuan ekonomi dan teknologi untuk menyukseskan program modernisasinya. Tanpa mendesak kedua kondisi ini, Cina mungkin khawatir akan menciptakan kesan, setidaknya di mata negara-negara Barat, bahwa ia samasekali menyerahkan pada Uni Soviet.

Tambahan pula, mengenai kehadiran militer di Vietnam, khususnya dalam bentuk pangkalan atau "fasilitas" militer Soviet di Da Nang dan Teluk Cam Ranh, Cina sekarang tampaknya bersedia menerima pandangan bahwa hal itu ditujukan terutama terhadap Amerika Serikat dan bukannya Cina. Seorang sarjana Cina lain mencerminkan sikap Cina dengan mengatakan bahwa masalah pangkalan Soviet di Vietnam adalah semata-mata urusan bilateral antara Vietnam dan Uni Soviet.<sup>13</sup> Mungkin dapat diharapkan bahwa kemudian

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, hal. 90.

<sup>12</sup>Pada konferensi internasional tentang Uni Soviet di Singapura, Mei 1987.

<sup>13</sup>Pada lokakarya internasional tentang kawasan Asia-Pasifik di Kuala Lumpur, Januari 1987.

Cina, bersama Uni Soviet, akan menganggap konflik Kampuchea adalah urusan bilateral antara Vietnam dan Kampuchea.

## MOTIF NORMALISASI

Dengan kemungkinan bahwa "hambatan-hambatan" ini suatu saat akhirnya akan dapat diatasi, sementara itu beberapa faktor bisa condong memperkuat kecenderungan ke arah detente atau normalisasi lebih jauh dalam hubungan Cina-Soviet. Kedua negara, misalnya, saat ini tengah melakukan apa yang mungkin akan ternyata sebagai pembaruan yang luas. Sementara tentu saja terdapat perbedaan dalam beberapa hal, pada saat yang sama mungkin terdapat aspek-aspek yang sejajar sehingga reformasi dalam Komunisme Soviet dan Cina akan mendorong hubungan kedua negara -- dan akhirnya kedua partai -- menjadi lebih dekat. Perencana-perencana Cina dan Soviet mungkin akan merasa lebih enak dengan perdagangan terencana dalam hubungan ekonomi Cina-Soviet daripada dengan sistem perusahaan bebas negara-negara Barat. Bagi Cina pun, peralatan Soviet, meskipun kurang modern dan kurang canggih, harganya lebih murah dan mungkin lebih cocok untuk kebutuhan pembangunannya.<sup>14</sup>

Maka baik Cina maupun Uni Soviet mempunyai motivasi yang kuat untuk menormalisir hubungan mereka, yang akan memenuhi kepentingan bersama mereka. Mungkin tidaklah tepat menganggap hasrat Cina untuk menormalisir hubungannya dengan Uni Soviet disebabkan oleh kekecewaan mereka dengan kegagalan kebijaksanaan Cina-AS di bawah Presiden Reagan sehubungan dengan kecenderungan pro-Taiwannya, sehingga menjauhkan Cina dan mendorongnya untuk memainkan "kartu Soviet." Seperti telah dicatat sebelumnya, inisiatif Cina untuk melakukan pembicaraan dengan Soviet mengenai normalisasi diambil pada tahun 1979, jauh sebelum Reagan terpilih sebagai Presiden. Paling banter, posisi Presiden Reagan tentang Taiwan, yang tentu telah diketahui Cina sebelumnya, hanyalah memperkuat tekad Cina.

Memang, untuk suatu saat pada tahun 1970-an ketika masih bersekutu dengan Amerika Serikat, Cina mungkin memperoleh keuntungan dari hubungan segitiga Cina-Soviet-AS. Tetapi majunya Uni Soviet dengan cepat sebagai suatu kekuatan militer sejak awal dasawarsa ini, demi keamanannya sendiri Cina bersedia melakukan penyesuaian dengan Uni Soviet. Mungkin dia tak lagi merasa aman dalam persekutuan anti-Soviet dengan Amerika Serikat. Pada tahap ini, sebagai pihak terlemah dalam segitiga negara besar, Cina kiranya akan lebih beruntung daripada kedua negara super. Dia dapat menerima bantuan dari kedua pihak.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>Segal, "Sino-Soviet Detente," hal. 89.

<sup>15</sup>Hsiung, "Soviet-Chinese Detente," hal. 330.



Demikian pula, di pihaknya, Uni Soviet mungkin didorong untuk memperbaiki hubungannya dengan Cina terutama berdasarkan pertimbangan strategis. Mungkin dia merasa tidak sanggup menghadapi memburuknya hubungan dengan Cina dan AS secara bersamaan ketika dihadapkan pada prospek akan terjadinya suatu persekutuan atau sekurang-kurangnya suatu aliansi semu antara kedua kekuatan besar itu. Kemungkinan terbentuknya suatu kerjasama militer segitiga yang melibatkan Jepang dengan ditandatanganinya perjanjian perdamaian Cina-Jepang pada tahun 1978, yang memasukkan klausul anti-hegemoni (anti-Soviet), mungkin telah menyebabkan prospek itu tampak lebih mencemaskan Uni Soviet. Hal ini juga membantu menjelaskan mengapa Uni Soviet, sementara memberikan isyarat damai kepada Cina dengan menanggapi inisiatifnya untuk melakukan pembicaraan normalisasi pada tahun 1979, terus menekan Jepang untuk menandatangani suatu perjanjian kerjasama, dengan demikian mencoba mencegah Jepang bersekongkol dengan Cina dan AS. Pada saat yang sama, dia mungkin juga ingin memainkan "kartu Cina" untuk memperkuat kedudukannya dalam menghadapi AS, setidaknya untuk mengurangi kemungkinan persekongkolan antara Cina dan AS menghadapi Uni Soviet.

Akhirnya, tentu saja ada pertimbangan-pertimbangan domestik. Di tengah-tengah kesulitan ekonomi akibat, antara lain, kegagalan di bidang pertanian dan turunnya harga minyak, yang dapat membahayakan peningkatan kekuatan militernya, Uni Soviet mungkin merasa sia-sia menghabiskan sumber-sumber daya yang sangat diperlukannya dalam suatu konflik dengan Cina. Dengan mencoba mempersatukan kembali dan memperbaiki hubungan dengan dunia komunis, Uni Soviet mungkin bisa memusatkan perhatiannya pada masalah-masalah domestiknya.<sup>16</sup>

## IMPLIKASI BAGI ASIA TENGGARA

Setidaknya dalam satu hal, peredaan ketegangan Cina-Soviet akan mempunyai dampak langsung bagi Asia Tenggara, terutama di Indocina. Sebagai bagian dari normalisasi hubungan Cina-Soviet, seperti telah dikemukakan secara singkat sebelumnya, sesuatu pengertian bersama mungkin dapat diharapkan di mana Cina akhirnya akan mencabut dukungannya terhadap Khmer Merah, yang nyatanya mungkin tidak terlalu penting bagi Cina, kecuali barangkali apabila mereka bisa membantu sebagai sarana bagi Cina untuk menanamkan pengaruhnya di Asia Tenggara. Tetapi sebagai suatu kekuatan regional yang besar, Cina kiranya akan mempunyai pengaruh dan bisa memainkan peranan di kawasan ini dengan berbagai cara tanpa ikut campur atau melibatkan dirinya dalam konflik domestik atau regional. Di pihaknya, Uni Soviet secara berangsur-angsur mungkin akan mengurangi dukungannya terhadap pendu-

<sup>16</sup>*Ibid.*, hal. 331-332.

dukan Vietnam di Kampuchea. Dengan keamanannya yang terjamin dalam menghadapi ancaman Cina, Vietnam dapat diharapkan untuk lebih bersedia menarik diri dari Kampuchea. Dan tanpa dukungan Cina, Khmer Merah mungkin tidak akan penting lagi baik sebagai suatu kekuatan politik ataupun kekuatan militer. Hal ini mungkin akan membuka jalan bagi kerukunan nasional Kampuchea bagi terbentuknya suatu pemerintahan di Phnom Penh yang dapat diterima oleh Vietnam dan barangkali dijamin oleh Cina dan Uni Soviet, dan bagi suatu penyelesaian antara Vietnam dan Kampuchea mengenai sifat hubungan mereka di masa mendatang.

Tetapi faktor-faktor lain perlu berperan pula untuk mewujudkan perkembangan semacam itu. Satu faktor adalah hubungan antara Muangthai -- dengan begitu ASEAN -- dan Vietnam, yang dapat diharapkan akan membaik sehubungan dengan pendekatan Cina-Soviet dan perdamaian Cina-Vietnam. Faktor penentu yang lain adalah peranan negara-negara Barat, khususnya AS,<sup>17</sup> Eropa Barat dan Jepang. Sementara Vietnam kiranya akan terus menerima bantuan, terutama yang bersifat ekonomi, dari Uni Soviet, bantuan itu mungkin akan lebih terbatas. Maka Vietnam akan membutuhkan pilihan sumber bantuan lain bagi rekonstruksi nasional mereka. Kebutuhan ini hanya dapat dipenuhi secara cukup oleh negara-negara Barat. Suatu konsorsium dapat dipertimbangkan dengan dukungan ASEAN, Jepang, Eropa Barat, dan setidaknya dalam jangka panjang, AS, yang karena berbagai alasan yang dapat dimengerti mungkin tidak ingin menormalisir hubungan dengan Vietnam dalam waktu dekat. Sekurang-kurangnya, mengingat peredaan ketegangan Cina-Soviet dan perdamaian Cina-Vietnam, suatu langkah seperti itu oleh AS terhadap Vietnam mungkin tidak akan lagi mempunyai risiko membuat kesal sekutunya, Cina, dengan adanya kemungkinan bahwa pada akhirnya dia akan dapat mengatasi perbedaan-perbedaannya dengan Vietnam seperti tentang masalah para prajurit yang hilang dalam perang (MIA).

Sayang sekali, tidak ada tanda-tanda bahwa negara-negara ASEAN, mungkin karena keasyikan mereka dengan konflik Kampuchea dan masalah kerjasama intra-ASEAN, benar-benar peduli dan dengan demikian mempersiapkan diri untuk menghadapi peredaan ketegangan Cina-Soviet sementara umumnya menyambut peredaan ketegangan baru dalam hubungan Timur-Barat seperti yang terwujud dalam pertemuan puncak AS-Soviet yang menghasilkan penandatanganan Perjanjian INF. Tetapi, tampaknya, ada suatu alasan yang lebih penting bagi kurangnya perhatian ini. Ini berkaitan dengan pandangan mereka yang tampaknya sama, yang agaknya juga dimiliki oleh Cina sekurang-kurangnya dari luar, betapa pun tidak meyakinkannya hal ini, bahwa Uni Soviet sendirian mampu, asal dia mau, untuk mendikte Vietnam apa yang harus dilakukannya, seperti menarik diri dari Kampuchea. Maka

---

<sup>17</sup>Penulis telah membahas masalah ini secara lebih rinci dalam "ASEAN Regionalism and the Role of the USA," *The Indonesian Quarterly*, vol. XII, no. 1 (Januari 1984), hal. 62-73.



mereka telah mencoba membujuk Moskow untuk menggunakan pengaruhnya atas Vietnam untuk melakukan hal itu. Memang, ada logika dalam dalih bahwa Uni Soviet berada dalam posisi untuk berbuat demikian mengingat ketergantungan Vietnam yang sangat besar pada dukungan dan bantuan Soviet. Masalahnya adalah apakah Soviet mau membayar harganya. Maka negara-negara ASEAN, bahkan Indonesia, yang bersama Singapura belum menormalisir hubungannya dengan Cina, tampaknya tidak ingin sekali memanfaatkan peredaan ketegangan Cina-Soviet dalam mencari penyelesaian politik konflik Kampuchea.

Lagipula, tampaknya mungkin karena melihat Uni Soviet dan RRC pada dasarnya sebagai dua negara komunis besar, negara-negara ASEAN kurang mampu melihat perbedaan, sejauh hal itu menyangkut Asia Tenggara, apakah kedua raksasa komunis itu berkelahi atau saling berciuman. Hubungan antara Asia Tenggara dan negara-negara besar sering digambarkan sebagai gajah dan rumput. Suatu kiasan sering dihubungkan dengan Perdana Menteri Singapura Lee Kwan Yew bahwa "Kalau gajah-gajah berkelahi, maka rumput terinjak-injak. Kalau gajah-gajah bermain cinta, rumput juga terinjak-injak."<sup>18</sup> Maka mungkin ada suatu perasaan seperti dalam hal hubungan negara-negara super, sementara konflik Cina-Soviet mengandung kemungkinan bahaya terlibatnya negara-negara Asia Tenggara dalam konflik itu, detente Cina-Soviet bisa membuat kawasan itu sasaran *condominium* mereka. Dan karena kedua negara itu komunis, Asia Tenggara mungkin menghadapi ancaman komunisme.

Memang, bentuk bahaya pertama mungkin nyata dalam hal berlanjutnya konflik antara RRC dan Uni Soviet. Kalaupun tidak terlibat dalam konflik bersenjata yang sesungguhnya, setidaknya kawasan itu akan terus menjadi gelanggang persaingan mereka di segala bidang, seperti halnya dalam persaingan negara-negara super. Tetapi mengenai kemungkinan *condominium* negara-negara besar, kedua negara besar itu, seperti halnya negara-negara super dan kendati normalisasi, akan terus mempunyai perbedaan yang mendalam sehingga, seperti dikatakan sebelumnya, mereka tidak mungkin akan kembali pada hubungan persekutuan mereka seperti pada tahun 1950-an, apalagi membentuk suatu *condominium*. Dan akhirnya, ancaman komunisme pada dasarnya adalah bersifat intern dan kemungkinan bantuan dari luar hanya datang kemudian.

Mungkin dapat diharapkan bahwa ada sesuatu yang positif dari kurangnya perhatian yang terlihat jelas di pihak negara-negara ASEAN terhadap perkembangan hubungan Cina-Soviet saat ini. Mungkin ada suatu perasaan bahwa ASEAN dan Asia Tenggara pada umumnya tidak mempunyai sesuatu yang perlu dikhawatirkan. Mudah-mudahan tak ada seorang pun yang masih per-

---

<sup>18</sup>Dikutip dalam Shibusawa Masahide, *Japan and the Asian Pacific Region* (London: Croom Helm, for the Royal Institute of International Affairs, 1984), hal. 4-5.

caya bahwa apa pun yang dilakukan oleh gajah-gajah, rumput akan terinjak-injak; bahwa hal itu adalah suatu pertanda keyakinan pada diri sendiri dan bukannya perasaan tidak berdaya atau pandangan yang dangkal di pihak negara-negara ASEAN; bahwa mereka telah mengembangkan ketahanan nasional dan regional mereka. Maka rumput itu mungkin sekarang telah tumbuh sedemikian rupa dan sedemikian jauh sehingga tidak lagi menguntungkan untuk berkelahi atau menyenangkan untuk bermain cinta bagi negara-negara besar baik komunis maupun bukan komunis.



# Konflik Intern di Iran Pasca-Revolusi

M. Riza SIHBUDI

Tanggal 11 Februari tahun ini, rakyat Iran merayakan ulang tahun kesembilan kemenangan revolusi mereka, yang berhasil meruntuhkan dan memporak-porandakan rezim Dinasti Pahlevi yang ditopang sebuah negara adikuasa. Oleh sementara pengamat, Revolusi Iran 1978-1979 dianggap sebagai "peristiwa yang paling mengegerkan di abad kedua puluh." Bahkan ada yang berpendapat, Revolusi Iran hanya bisa "ditandingi" oleh Revolusi Rusia dan Revolusi Perancis.<sup>1</sup>

Tanggal 11 Februari juga diperingati oleh rakyat Iran, sebagai hari kelahiran "Republik Islam Iran." Memang, secara *de jure*, Republik Islam Iran (RII) baru mendapatkan legitimasi-formalnya pada 1 April 1979, yaitu setelah hasil referendum (yang diadakan pada 30-31 Maret 1979) menunjukkan sekitar 90% rakyat Iran menyetujui bentuk Republik Islam sebagai pengganti bentuk monarki bagi negara mereka. Namun secara *de facto*, RII diproklamkan pada 11 Februari 1979, yaitu ketika Perdana Menteri Kerajaan Iran (yang terakhir) Shahpour Bakhtiar meletakkan jabatan.<sup>2</sup>

Keberhasilan Revolusi Iran tak terlepas dari faktor bersatu-padunya berbagai unsur penentang rezim Shah, seperti kaum agamawan (mullah), kelompok Nasionalis, Marxis dan sebagainya. Akan tetapi setelah tumbangny Shah Iran, terjadilah pertentangan di antara kelompok-kelompok pendukung revolusi itu, yang memang berbeda latar-belakang, ideologi dan orientasinya. Akibat pertentangan itu, misalnya, selama dua tahun pertama (1979-1981) seorang PM dan seorang Presiden (Mehdi Bazargan dan Abolhassan Banisadr)

---

<sup>1</sup>Lihat Said Amir Arjomand, "Iran's Islamic Revolution in Comparative Perspective," *World Politics* (April 1986).

<sup>2</sup>Uraian panjang-lebar tentang masalah ini, lihat Nasir Tamara, *Revolusi Iran* (Jakarta: Sinar Kasih, 1980), dan Hossein Bashiriyeh, *The State and Revolution in Iran 1962-1982* (London: Croom Helm, 1984).

tersingkir dari kekuasaan. Seorang PM dan seorang Presiden lainnya (Javad Bahonar dan Ali Raja'ie) tewas dalam suatu pembunuhan politik. Sejumlah pejabat tinggi Iran lainnya juga menjadi korban (baik tersingkir dari struktur kekuasaan maupun terbunuh) akibat pertentangan intern yang dahsyat. Tampaknya hal ini sesuai dengan ungkapan "revolusi memakan anak-anaknya sendiri."

Di samping konflik intern, Pemerintah RII sebenarnya juga dihadapkan pada masalah konflik dengan negara-negara lain, terutama dengan Irak, Amerika Serikat dan sejumlah negara Arab "moderat." Namun tulisan ini hanya akan menyoroti konflik-konflik intern yang terjadi di Iran sejak permulaan kemenangan revolusi hingga sekarang.

### KAUM MULLAH VERSUS KELOMPOK NASIONALIS

Konflik antara kaum mullah dan kelompok nasionalis non-mullah, yang dapat juga disebut sebagai konflik di antara elite politik yang memegang tampuk kekuasaan (waktu itu), bersumber pada adanya perbedaan konsepsi tentang "peranan dan posisi kaum agamawan dalam kehidupan politik." Kaum mullah, khususnya Ayatullah Khomeini, menghendaki peranan aktif agamawan dalam kehidupan politik dan pemerintahan. Sebaliknya kelompok nasionalis, seperti Bazargan, Banisadr, dan kawan-kawan, menghendaki agar para pemuka agama tidak perlu secara aktif terlibat langsung dalam pemerintahan, tetapi cukup sebagai pengawas dan penasihat saja.<sup>3</sup>

Pada mulanya, terlihat gagasan kelompok nasionalis yang diterapkan. Kabinet pertama atau Pemerintahan Sementara RII yang dibentuk Khomeini pada 5 Februari 1979, misalnya, didominasi oleh tokoh-tokoh nasionalis seperti Bazargan (PM), Karim Sanjabi (Menlu) dan Darius Forouhar (Menteri Tenaga Kerja). Dewan Revolusi Islam Iran (juga dibentuk Khomeini dan diumumkan secara resmi pada 11 Januari 1979 di Perancis) yang berperan mengawasi eksekutif, didominasi tokoh-tokoh mullah, di antaranya adalah Ayatullah Beheshti (Sekjen Dewan Revolusi), Ayatullah Mutahhari, Hashemi Rafsanjani, Javad Bahonar, Ali Khamenei, Ayatullah Taleqani dan Ayatullah Mahdavi Kani.<sup>4</sup>

Akan tetapi semakin lama peranan Dewan Revolusi semakin besar, seperti mencampuri urusan eksekutif, dan menjatuhkan hukuman mati atas para bekas pejabat rezim Shah tanpa sepengetahuan Pemerintah Bazargan. Akibatnya timbul dualisme kekuasaan di Iran, antara Pemerintah Sementara di

---

<sup>3</sup>Eric Rouleau, "Khomeini's Iran," *Foreign Affairs* (Fall 1980).

<sup>4</sup>Masih Muhajeri, *Islamic Revolution Future Path of the Nation* (Tehran: Jihad-E-Sazandegi, 1982).



bawah PM Bazargan dan Dewan Revolusi di bawah Ayatullah Beheshti. Ironisnya, kedua lembaga itu berada di bawah kekuasaan Khomeini.

Walaupun kedua tokoh (Bazargan dan Beheshti) itu termasuk pembantu dekat Khomeini, mereka mempunyai latar-belakang yang berbeda. Beheshti adalah seorang mullah (ahli agama) yang dikenal pula sebagai seorang yang ahli di bidang strategi politik. Di samping sebagai Sekjen Dewan Revolusi, Beheshti juga memegang jabatan sebagai Ketua Mahkamah Agung dan Sekjen Partai Republik Islam yang berkuasa, sebelum tewas pada 1981. Dr. Mehdi Bazargan adalah seorang nasionalis, pendiri dan Ketua Gerakan Pembebasan Iran atau *Nehzat-e Azadi-e Iran*, dan bekas salah seorang pimpinan Front Nasional. Gerakan Pembebasan merupakan pecahan dari Front Nasional, sebuah organisasi kaum nasionalis yang didirikan oleh Dr. Mohammad Mossadeq (PM Iran yang pernah berusaha mengkup Shah pada tahun 1953).

Karena semakin besar peranannya, Dewan Revolusi dituding oleh Bazargan sebagai "berusaha menciptakan pusat-pusat kekuasaan." Sebaliknya, Beheshti menuduh pemerintahan Bazargan sebagai "kurang revolusioner" dan dianggap "tidak mau bertindak tegas terhadap unsur-unsur kontra-revolusi." Pertentangan antara Dewan Revolusi dan Pemerintah Sementara mencapai puncaknya ketika para mahasiswa yang tergabung dalam "Mahasiswa Islam Penganut Garis Imam Khomeini" menyerang dan menduduki Kedutaan Besar Amerika di Teheran, 4 November 1979, yang mengakibatkan jatuhnya Kabinet Bazargan. Aksi para mahasiswa tersebut didukung oleh Dewan Revolusi dan Khomeini sendiri. Tetapi Bazargan tidak menyetujuinya. Ia menyerukan agar para mahasiswa segera meninggalkan Kedubes AS dan membebaskan para diplomat yang ada di dalamnya. Namun para mahasiswa menolak seruan Bazargan. Karena wewenang dan wibawanya semakin merosot, akhirnya Bazargan dan seluruh anggota Kabinet Pemerintah Sementara pada 6 November 1979 meletakkan jabatan.

Pertentangan antara Dewan Revolusi dan pemerintahan Bazargan merupakan konflik intern pertama yang melibatkan kaum mullah dan kelompok nasionalis. Konflik berikutnya terjadi ketika Banisadr menduduki kursi kepresidenan. Abolhassan Banisadr adalah Wakil Menteri Perekonomian dan Keuangan pada Kabinet Bazargan, anggota Dewan Revolusi dari kelompok non-mullah, salah seorang pembantu dekat Khomeini (terutama pada saat Khomeini berada di Perancis), dan bekas Ketua Seksi Mahasiswa Front Nasional di luar negeri. Banisadr memenangkan suara dalam pemilihan presiden yang pertama di Iran, 25 Januari 1980. Sementara itu, calon yang diajukan Partai Republik Islam, yaitu Dr. Hassan Habibi, mengalami kekalahan. Namun dalam pemilihan anggota parlemen (*Majlis*), 14 Maret 1980, PRI berhasil memenangkan suara mayoritas. Dengan demikian, PRI, yang didirikan Ayatullah Beheshti pada 19 Februari 1979, walau gagal menguasai eksekutif, berhasil menguasai lembaga legislatif (selain yudikatif).

Banisadr memang termasuk salah seorang pembantu dekat Khomeini dan anak seorang ayatullah, namun ia tidak disukai kaum mullah. Pemikiran-pemikirannya di bidang sosial-ekonomi dianggap "kebarat-baratan." Ia juga dituduh "anti-peranan kaum agama." Pertentangan secara terbuka antara Presiden Banisadr dan kaum mullah, teristimewa yang tergabung dalam PRI, timbul ketika akan diadakan pengisian jabatan perdana menteri. Di antara mereka (Banisadr dan PRI) terjadi perselisihan tentang siapa yang berhak mencalonkan seorang perdana menteri. Dalam UUD RII hanya tercantum bahwa perdana menteri diangkat oleh presiden setelah disetujui oleh parlemen, sedangkan masalah siapa yang berhak mencalonkan tidak dicantumkan dalam UUD.<sup>5</sup>

Dua orang yang dicalonkan Banisadr, yaitu Hassan Habibi dan Mostafa Mirsalim, ditolak parlemen. Ironisnya, walaupun berasal dari PRI, kedua orang tersebut ditolak oleh parlemen yang didominasi PRI. Memang dalam garis politiknya, kedua orang itu dikenal lebih dekat dengan kelompok nasionalis. Sebaliknya, calon dari PRI, yaitu Jaleddin Farsi, ditolak Banisadr. Tetapi mengingat posisinya tidak sekuat posisi PRI, Banisadr akhirnya menyetujui calon lain yang diajukan PRI dan disetujui pula oleh parlemen, yaitu Mohammad Ali Raja'ie.

Dengan duduknya Raja'ie sebagai PM, posisi kaum mullah dalam struktur kekuasaan di Iran semakin kokoh. Kaum mullah memanfaatkan wewenang parlemen dan PM untuk menggoyahkan posisi Presiden Banisadr. Melalui berbagai media massa milik pemerintah, mereka seringkali menuduh kebijaksanaan Banisadr sebagai "terlalu berorientasi ke Barat." Dualisme kekuasaan, sebagaimana terjadi pada masa pemerintahan Bazargan, terulang lagi. Jika Bazargan berhadapan dengan kaum mullah yang mendominasi Dewan Revolusi, maka Banisadr juga berhadapan dengan kaum mullah yang kali ini tergabung dalam PRI (karena pada Maret 1980, Dewan Revolusi dibubarkan oleh Khomeini).

Walaupun menjabat sebagai Presiden dan Panglima Tertinggi Angkatan Perang, posisi Banisadr dalam prakteknya tidak sekuat posisi kaum mullah. Soalnya, di samping menguasai lembaga-lembaga tinggi negara (legislatif, yudikatif dan sebagian eksekutif), kaum mullah juga didukung oleh organisasi yang kuat seperti PRI dan Pasukan Pengawal Revolusi atau Pasdaran.<sup>6</sup>

Pertentangan antara Presiden Banisadr dan PRI sempat terhenti dengan adanya invasi pasukan Irak ke Iran, 22 September 1980. Namun muncul kembali karena adanya perselisihan pendapat mengenai strategi militer dalam menghadapi Irak. Banisadr menghendaki agar pasukan Iran melancarkan

---

<sup>5</sup>Undang-undang Dasar Republik Islam Iran, Pasal 124.

<sup>6</sup>Lihat juga M. Riza Sihbudi, "Republik Islam Iran 1979-1983: Masalah Mempertahankan Kekuasaan," *Ilmu dan Budaya*, Tahun IX, No. 4 (Januari 1987).



kontra-ofensif, sedangkan kaum mullah menginginkan suatu perang gerilya dalam menghadapi Irak.<sup>7</sup>

Pada mulanya Khomeini bersikap netral dalam menghadapi pertentangan antara Banisadr dan PRI, bahkan ia menghimbau agar para pemimpin Iran bekerjasama demi kepentingan rakyat. Akan tetapi kemudian Khomeini lebih condong pada pihak PRI. Khomeini memecat Banisadr sebagai Presiden RII setelah Parlemen, pada 22 Juni 1981, memutuskan bahwa Banisadr "tidak mampu menjalankan tugas kepresidenannya." Hal ini tidak hanya berarti tersingkirnya Banisadr dari struktur kekuasaan di Iran, tapi juga merupakan kekalahan (yang kedua kalinya) bagi kelompok nasionalis dalam menghadapi kaum mullah.

Meskipun sama-sama terlempar dari struktur kekuasaan, nasib Bazargan tampak lebih baik daripada Banisadr. Setelah dipecat sebagai Presiden, Banisadr (bersama Pemimpin Mujahidin Khalq, Massoud Rajavi) melarikan diri ke Perancis. Di Paris Banisadr dan Rajavi membentuk Dewan Perlawanan Nasional Iran dengan tujuan utama meruntuhkan kekuasaan rezim mullah. Namun persekutuan Banisadr-Rajavi berantakan pada Januari 1984, sedangkan Bazargan hingga saat ini masih tetap aktif berpolitik di dalam negeri. Ia menjadi anggota parlemen dari golongan nasionalis non-mullah. Kelompoknya, Gerakan Pembebasan Iran, memainkan peranan sebagai oposisi loyal dalam kehidupan politik di Iran dan menjadi satu-satunya organisasi kaum oposisi yang diakui sah oleh Pemerintah Khomeini. Bulan September 1986 GPI mengirimkan surat terbuka pada Khomeini yang mengkritik berlanjutnya Perang Iran-Irak. "Berlanjutnya perang bertentangan dengan Qur'an, Sunah dan perilaku para Imam," demikian antara lain isi surat terbuka GPI.<sup>8</sup>

## KAUM MULLAH VERSUS KELOMPOK MARXIS

Pada dua tahun pertama (Februari 1979-Juni 1981), pemerintahan RII merupakan suatu pemerintahan koalisi kaum mullah dan kelompok nasionalis non-mullah, walaupun kekuasaan riil tetap di tangan kaum mullah dengan Khomeini sebagai penguasa tertinggi. Tersingkirnya Banisadr sekaligus juga menandai berakhirnya pemerintahan koalisi, sehingga menempatkan Iran berada di bawah dominasi kaum mullah sepenuhnya.

Berbeda dari kelompok nasionalis, kelompok-kelompok Marxis (khususnya Mujahidin dan Fedayen Khalq) tidak diikutsertakan dalam pemerintahan, padahal kedua kelompok itu ikut memainkan peranan penting dalam meruntuhkan rezim Shah, sehingga timbul ketidakpuasan di kalangan anggota dua

<sup>7</sup>Nasir Tamara dan Agnes Samsuri, *Perang Iran Perang Irak* (Jakarta: Sinar Harapan, 1981).

<sup>8</sup>*Islamic World Review* (Juli 1987).

kelompok itu terhadap kaum mullah. Hal ini menjadi sebab utama terjadinya konflik antara kaum mullah dan kelompok-kelompok Marxis. Khomeini tidak menyertakan Mujahidin dan Fedayen Khlaq dalam pemerintahan dengan alasan bahwa kedua kelompok itu menganut faham Marxisme yang bertentangan dengan agama.

Pertentangan antara kaum mullah dan kelompok-kelompok Marxis, sebenarnya sudah terjadi pada masa pemerintahan Bazargan, yaitu ketika Mujahidin dan Fedayen menolak untuk bergabung dalam Garda Nasional yang dibentuk pemerintah. Mereka juga menolak seruan Khomeini agar menyerahkan senjata mereka pada pemerintah. Mujahidin, Fedayen dan kelompok-kelompok gerilya lain berhasil merebut sejumlah senjata dari tentara rezim Shah selama berlangsungnya revolusi.

Konflik antara mullah dan kelompok-kelompok Marxis makin mengeras setelah kelompok nasionalis tersingkir dari kekuasaan. Kelompok Marxis, terutama Mujahidin Khalq, secara sistematis berhasil membunuh sejumlah pejabat tinggi pemerintah serta sejumlah pembantu dekat Khomeini. Tanggal 28 Juni 1981, misalnya, Mujahidin Khalq meledakkan markas besar Partai Republik Islam, sehingga Ayatullah Beheshti (Sekjen PRI dan Ketua MA) beserta sekitar 70 orang pimpinan dan anggota PRI tewas. Satu setengah bulan kemudian, 6 Agustus 1981, Ali Raja'ie (yang terpilih sebagai Presiden pada 26 Juli 1981) dan Javad Bahonar (terpilih sebagai PM pada 30 Agustus 1981) juga tewas ketika sebuah bom waktu, yang dipasang kelompok Mujahidin, menghancurkan kantor PM Iran. Waktu itu di kantor PM Iran sedang berlangsung Sidang Dewan Pertahanan Tertinggi yang dihadiri juga oleh Presiden Raja'ie dan PM Bahonar. Dengan cara yang sama, tanggal 6 September 1981 kelompok Marxis meledakkan kantor Kejaksaan dan menewaskan Jaksa Agung Ayatullah Qudussi yang sedang berada di dalamnya.

Dalam jangka waktu kurang dari tiga bulan, kelompok Marxis berhasil membunuh empat orang pejabat eselon teratas. Hal ini menunjukkan betapa besarnya kemampuan kelompok Marxis. Sejumlah pembantu dekat Khomeini lainnya yang dibunuh kelompok-kelompok Marxis di antaranya adalah Ayatullah Madani (Imam Jum'at di Tabriz), Ayatullah Murtadha Mutahhari (seorang guru besar dan bekas anggota Dewan Revolusi) dan Dr. Ayat (cendekiawan dari Qom, ideolog, anggota parlemen dan salah seorang pimpinan PRI).

Oleh kaum mullah yang berkuasa, aksi-aksi kelompok Marxis dibalas dengan tindakan-tindakan yang tak kalah kerasnya. Dalam hal ini kaum mullah memanfaatkan Pasukan Pengawal Revolusi (Pasdaran) untuk menghancurkan basis-basis kelompok-kelompok Marxis di Iran. Begitu kuatnya tekanan yang dilancarkan Pasdaran, sehingga banyak sel kelompok Marxis yang terbongkar dan ratusan anggotanya ditangkap atau dibunuh oleh Pasdaran. Pada akhir 1981 perlawanan kelompok-kelompok Marxis makin



melemah. Penyebab lain dari melemahnya perlawanan kelompok-kelompok ini adalah terjadinya perpecahan antara Mujahidin dan Fedayen Khalq. Di dalam tubuh Mujahidin Khalq sendiri juga terjadi perpecahan, karena justru ada fraksi yang mendukung pemerintahan Khomeini.

Pada Oktober 1981, Masoud Rajavi (Pemimpin Mujahidin) bersama bekas Presiden Banisadr membentuk Dewan Perlawanan Nasional atau CNR (*Council of National Resistance*) yang berpangkalan di Perancis. Dewan ini mencoba menggabungkan apa yang mereka namakan sebagai "orang-orang Iran yang cinta kemerdekaan."<sup>9</sup> Kelompok-kelompok anti-Khomeini lainnya yang tergabung dalam CNR adalah Partai Demokrasi Kurdi Iran (KDPI), Front Demokrasi Nasional dan Persatuan Kiri (*United Left*).

Untuk lebih memantapkan tujuannya (yaitu merobohkan Khomeini), CNR membentuk pemerintahan dalam pengasingan yang diberi nama "Republik Demokrasi Islam Iran," dan Banisadr diangkat sebagai "presiden," sedang Rajavi sebagai "perdana menteri"-nya. Dalam kenyataannya CNR tidak mampu berbuat banyak. Selain gagal menyatukan seluruh elemen penentang Khomeini, CNR juga tidak berumur panjang. Kaum "royalis" (keluarga dan pendukung bekas Shah Iran) menolak untuk bergabung dalam CNR dengan alasan "para pemimpin CNR sebenarnya ikut andil dalam menciptakan kekacauan yang terjadi di Iran saat ini." Mereka menunjuk pada peranan Banisadr dan Rajavi dalam meruntuhkan rezim Shah dan dalam menegakkan pemerintahan Khomeini.

Tahun 1984-1985, masa-masa kritis mulai menimpa CNR, diawali oleh pecahnya persekutuan Banisadr-Rajavi. Banisadr menentang keras pertemuan Rajavi dengan Menlu Irak, Tariq Aziz, Januari 1984. Sebagai protes, Banisadr menarik diri dari CNR. Ia menuding Rajavi sebagai "oportunistis dan pendusta." Setahun kemudian, Januari 1985, KDPI (Partai Demokrasi Kurdi Iran) meninggalkan CNR dan memilih melanjutkan negosiasi dengan Khomeini. Dan pada awal Juni 1986, Pemerintah Perancis (di bawah PM Jacques Chirac) mengusir Rajavi dan anak buahnya. Rajavi kemudian terbang ke Irak. Pengusiran Rajavi dari Perancis merupakan bagian dari upaya normalisasi hubungan Paris-Teheran. Sebelumnya Teheran telah membantu membebaskan beberapa warga Perancis yang disandera kelompok pro-Iran di Libanon.

Berpindahnya Rajavi ke Irak dan keputusannya untuk bersekutu dengan rezim Baghdad pada akhirnya justru menjadi bumerang bagi perjuangan kelompok Mujahidin Khalq sendiri. Meskipun Pemerintah Presiden Saddam Hussein memberikan bantuan keuangan dan militer yang cukup besar pada Mujahidin, kelompok yang dipimpin Rajavi ini justru kehilangan banyak dukungan dari kalangan orang-orang Iran sendiri, apalagi setelah basis-basis

<sup>9</sup>Anabelle Sreberny-Mohammadi dan Ali Mohammadi, "Post-Revolutionary Iranian Exiles: A Study in Impotence," *Third World Quarterly* (Januari 1987).

Mujahidin di Mehran dan kota-kota lainnya dibombardir jet-jet Iran dalam bulan Juni 1986, yang mengakibatkan sejumlah anggota Mujahidin terbunuh. Konflik antara kelompok Marxis (khususnya Mujahidin Khalq) dan kaum mullah memang telah menimbulkan banyak korban. Rajavi menuduh Pemerintah Khomeini telah membunuh sekitar 30 ribu anggota kelompok Marxis. Sebaliknya, Rajavi mengklaim kelompoknya telah berhasil membunuh sekitar tiga ribu pendukung Khomeini.

## KAUM MULLAH VERSUS SUKU KURDI

Jumlah penduduk suku Kurdi di Iran, Irak, Turki dan Uni Soviet diperkirakan lebih dari tiga juta orang. Mereka merupakan golongan etnis minoritas di negara-negara tersebut, dan menempati wilayah yang disebut Kurdistan. Paling tidak, sejak 1919 orang-orang Kurdi sudah berjuang untuk memperoleh tanah air sendiri, yaitu sebuah Negara Kurdistan merdeka. Ini menempatkan masalah Kurdi sebagai konflik etnis terlama di kawasan Timur Tengah setelah masalah Palestina.<sup>10</sup> Berbeda dari orang-orang Palestina yang hanya berhadapan dengan satu negara (Israel), orang-orang Kurdi harus menghadapi beberapa negara sekaligus.

Namun sebagaimana orang-orang Palestina, perjuangan kaum Kurdi selalu kandas di tengah jalan. Di Turki, misalnya, tiga pemberontakan Kurdi (1925, 1930 dan 1937) berakhir dengan pembantaian dan deportasi massa yang dilakukan rezim Ankara. Saat ini secara resmi tidak ada orang-orang Kurdi di Turki. Pemerintah Ankara mengkombinasikan kebijaksanaan integrasi dan represi terhadap kaum suku Kurdi. Pada tahun-tahun 1983, 1984, 1986 dan 1987, atas izin Baghdad, pasukan Turki menggempur basis-basis pemberontak Kurdi di wilayah Irak. Memang, dan ini ironisnya, rezim-rezim di Turki, Irak dan (sampai 1979) Iran menjalin kerjasama untuk menumpas pemberontakan kaum Kurdi.

Di Iran suku Kurdi mendiami Propinsi Kurdistan (Khuzastan) yang kaya minyak. Kota penyulingan minyak terpenting, Abadan, terletak di propinsi itu. Pada masa Shah, kaum Kurdi berjuang menentang pemerintah untuk mendapatkan otonomi bagi Propinsi Kurdistan. Ketika timbul gelombang oposisi untuk menjatuhkan Shah, kaum Kurdi bergabung dengan para pendukung Khomeini. Setelah Shah jatuh, kaum Kurdi mengajukan tiga tuntutan pada rezim Khomeini: *pertama*, otonomi Propinsi Kurdistan; *kedua*, penghapusan diskriminasi dalam mendapatkan pekerjaan; dan *ketiga*, pembagian yang adil dari hasil tambang minyak.

Walaupun orang-orang Kurdi tinggal di wilayah yang kaya minyak, sebagian besar dari mereka hidup dalam kemiskinan. Di samping itu, kaum Kurdi

<sup>10</sup>Lihat Gerard Chailand, "The Long March of the Kurds," *South* (Oktober 1986).



yang sebagian besar menganut mazhab Sunni (dan berbahasa Arab), menganggap Pemerintah Teheran telah melakukan diskriminasi karena mengutamakan orang-orang Syi'ah dalam hal pemberian lapangan kerja.

Ketidaksediaan Pemerintah Teheran yang dikuasai kaum mullah untuk memenuhi tiga tuntutan suku Kurdi memaksa mereka mengangkat senjata (kembali) melawan pemerintah pusat. Awal Juni 1979 terjadi bentrokan senjata pertama antara para pejuang Kurdi dan Pasdaran yang menelan korban sekitar seratus jiwa. Kaum Kurdi Iran, khususnya yang tergabung dalam KDPI dan *Komola* (Partai Komunis Kurdi Iran), memperoleh persenjataan dari Irak serta dari hasil merampas senjata milik tentara Shah sewaktu meletus Revolusi 1978-1979. Kadangkala mereka juga dibantu kelompok Marxis, Fedayen Khalq.

Konflik antara pemerintah kaum mullah dan suku Kurdi berlanjut sampai akhir 1984, terutama setelah KDPI yang dipimpin Abdulrahman Ghassemlou diputuskan sebagai partai terlarang di Iran. Namun Ghassemlou yang pernah menjalin persekutuan dengan Banisadr dan Massoud Rajavi dalam Dewan Perlawanan Nasional kemudian (Januari 1985) memutuskan untuk melanjutkan negosiasi dengan rezim mullah, meskipun hingga saat ini tuntutan mereka belum terpenuhi.

Paling tidak ada dua faktor yang menyebabkan pemerintah kaum mullah menolak tuntutan suku Kurdi. *Pertama*, selain suku Kurdi, di Iran cukup banyak golongan etnis minoritas, seperti suku Baluchis dan Armenia. Jika tuntutan suku Kurdi dipenuhi, pemerintah khawatir suku-suku lain pun akan mengajukan tuntutan yang sama. *Kedua*, Kurdistan merupakan sebuah propinsi kaya minyak yang banyak memberikan andil pada pendapatan negara. Jika wilayah Kurdistan dilepaskan (diotonomikan), dengan sendirinya hal itu akan mengurangi pendapatan negara dari sektor minyak, yang merupakan penghasil devisa yang utama bagi Iran, dan negeri ini sedang membutuhkan banyak dana untuk membiayai perangnya dengan Irak.

## KAUM MULLAH VERSUS KAUM MULLAH

Konflik intern yang melibatkan sesama kaum mullah tidak kalah serunya dari tiga konflik intern yang lain. Konflik antar mullah sebenarnya sudah terjadi pada masa awal kemenangan Revolusi 1978-1979, yaitu antara para pendukung Ayatullah Khomeini yang tergabung dalam Partai Republik Islam (PRI) dan para pendukung Ayatullah Shariat-Madari yang tergabung dalam Partai Republik Rakyat Islam (PRRI). Penyebabnya antara lain adalah Shariat-Madari dan PRRI-nya menolak lembaga *Velayat-e-Faqih* (pemerintahan para ulama) yang memberikan kekuasaan hampir tak terbatas pada Khomeini. Tahun 1979 Shariat-Madari dan PRRI memboikot referendum un-



tuk mengesahkan Rancangan UUD yang di dalamnya mencantumkan lembaga *Velayat-e-Faqih*. Mereka juga tidak jarang terlibat dalam bentrokan fisik dengan anggota PRI dan Pasdaran. Konflik antara para pendukung dua Ayatullah itu berakhir dengan kekalahan Shariat-Madari dan PRRI-nya. Tahun 1981 Pemerintah Khomeini secara resmi melarang PRRI. Dan setahun kemudian, 1982, Shariat-Madari dikenai tahanan rumah dengan dakwaan terlibat kegiatan subversi. Ia dituduh mendukung komplotan Sadeq Ghotbzadeq (bekas Menlu) yang ingin menggulingkan pemerintah yang sah.

Memang, sudah lama diketahui adanya perbedaan pendapat (secara pribadi) antara Khomeini dan Shariat-Madari, bahkan jauh sebelum meletus revolusi. Shariat-Madari dikenal berpandangan lebih moderat daripada Khomeini. Sebelum jatuhnya Shah, misalnya, Shariat-Madari pernah menyatakan masih bisa menerima bentuk monarki, sedangkan Khomeini samasekali tidak menghendakinya. Baginya hanya ada satu alternatif yang paling sesuai untuk Iran, yaitu Republik Islam.

Konflik antar mullah babak baru terjadi, setelah para musuh bersama mereka berhasil dilemahkan, yaitu konflik antara sesama pendukung Khomeini sendiri, yang oleh sementara kalangan disebut sebagai pertarungan antara sayap "moderat" dan sayap "radikal." Menurut Dr. Shireen T. Hunter (Deputi Direktur Proyek Timur Tengah Pusat Pengkajian Masalah Strategis dan Internasional Universitas Georgetown), terdapat perbedaan persepsi dalam banyak hal antara sayap "moderat" dan "radikal" di kalangan kaum mullah yang berkuasa sekarang. Sayap "moderat," menurut Hunter, menginterpretasikan ajaran agama Islam secara lebih tradisional, menghendaki dibatasinya peran pemerintah dalam sektor perekonomian, bersedia bekerjasama dengan kelompok-kelompok oposisi sekuler, dan menghendaki kebijaksanaan luar negeri yang lebih pragmatis, seperti memperluas hubungan dengan negara-negara lain, serta lebih cenderung ke Blok Barat. Sebaliknya, sayap "radikal" mempunyai interpretasi yang lebih revolusioner tentang ajaran Islam, menghendaki kontrol penuh pemerintah atas sektor ekonomi, tidak bersedia berkompromi dengan kelompok oposisi, mengutamakan ekspor revolusi dalam kebijaksanaan luar negerinya, dan lebih condong ke Blok Soviet. Menurut Hunter, tidak jarang terjadi konflik fisik antara pendukung sayap "radikal" dan pendukung sayap "moderat."<sup>11</sup>

Sebenarnya kurang tepat pemilahan sayap "radikal" dan "moderat" tersebut, bahkan terkesan terlalu menyederhanakan persoalan. Konflik antar-sesama kaum mullah pendukung Khomeini yang terjadi akhir-akhir ini sebenarnya jauh lebih rumit. Penyebabnya memang tampak cukup jelas yaitu perebutan posisi calon pengganti Imam Khomeini, mengingat usia sang Imam yang sudah sangat uzur (sekitar 88 tahun), dan belakangan sering diberitakan sudah sakit-sakitan.

<sup>11</sup>Hunter, "After the Avatollah." *Foreign Policy*, No. 66 (Spring 1987).



Saat ini paling tidak ada empat tokoh yang cukup potensial untuk menggantikan posisi Khomeini. Mereka adalah Ayatullah Mohammad Hussein Ali Montazeri (pembantu dekat dan "putra mahkota" Khomeini), Hojjatuleslam Ali Akbar Hashemi Rafsanjani (ketua parlemen), Hojjatuleslam Seyyed Ali Hussein Khamenei (kini sudah memasuki masa jabatan yang kedua kalinya sebagai presiden), dan Hojjatuleslam Seyyed Ahmad Khomeini. Yang disebut terakhir adalah anak kandung Khomeini, yang walaupun tidak mempunyai jabatan formal apa pun, sangat berpengaruh terhadap ayahnya. Keempat tokoh itulah yang konon tengah terlibat dalam pertarungan sengit.

Pada mulanya persaingan keras terjadi antara Rafsanjani dan Montazeri. Rafsanjani, juga Ali Khamenei dan Ahmad Khomeini, kurang setuju dengan keputusan Khomeini yang mengangkat Montazeri sebagai "putra mahkota" tiga tahun yang lalu. Mereka menghendaki dibentuknya suatu Dewan Kepemimpinan yang terdiri dari tiga atau lima orang sebagai pengganti Khomeini jika sang Imam sudah tiada kelak. Pembentukan dewan semacam itu memang dimungkinkan oleh UUD Republik Islam Iran.<sup>12</sup>

Rafsanjani secara intens berusaha melemahkan otoritas Montazeri dan tidak segan-segan memanfaatkan Pasdaran untuk menangkap para pendukungnya. Diperkirakan sudah lebih 200 pendukung Montazeri yang ditangkap oleh Pasdaran.<sup>13</sup> Rafsanjani memang sangat berpengaruh terhadap Pasdaran. Dua pucuk pimpinan Pasdaran Mohsen Rafiq Doost (Menteri Pasdaran) dan Mohsen Rezai (Panglima Pasdaran) adalah para pendukung kuat Rafsanjani.

Montazeri, yang juga menjadi Ketua Majelis Para Ahli dan mempunyai pengaruh di kalangan kelompok-kelompok revolusioner pro-Iran di luar negeri, bukannya tidak memberikan perlawanan. Upaya Rafsanjani untuk mengadakan kontak rahasia dengan Amerika Serikat dimanfaatkan oleh para pendukung Montazeri untuk memojokkannya. Bulan November 1986 Mehdi Hashemi (pembantu dekat Montazeri) melalui majalah *Ash-Shiraa* yang diterbitkan kelompok pro-Iran di Libanon, membeberkan adanya transaksi rahasia Iran-AS, yang kemudian terkenal dengan skandal *Irangate* atau *Iran-Contra*. Kasus ini melibatkan Rafsanjani dan Robert McFarlane serta Letkol Oliver North, masing-masing bekas Ketua dan Staf Dewan Keamanan Nasional AS, di samping sejumlah tokoh dan negara lain.

Dengan membeberkan kasus tersebut para pendukung Montazeri berharap dapat menjatuhkan pamor Rafsanjani di mata rakyat Iran. Pendukung Montazeri tampaknya ingin memanfaatkan semangat anti-Amerika yang masih menyala di kalangan rakyat Iran. Rafsanjani, yang di negaranya mendapat julukan *kuseh* atau si lihai, berhasil melakukan "serangan balik" yang justru

<sup>12</sup>Lihat Pasal-pasal 5 dan 107 UUD-R11.

<sup>13</sup>Lihat Robert Fisk, "After Khomeini, Who?" *Asahi Evening News* (13 Februari 1987).

berakibat fatal bagi posisi Montazeri. Tahun 1987 yang baru lalu, misalnya, Mehdi Hashemi dieksekusi dengan tuduhan berusaha melakukan makar. Pada tahun yang sama, Khomeini memperbarui surat wasiatnya, yang oleh sementara kalangan dinilai sebagai isyarat pembatalan pengangkatan Montazeri sebagai putra mahkota.

Rafsanjani juga berhasil meyakinkan Khomeini mengenai perlunya membeli senjata dari AS guna meneruskan perang. Ternyata Khomeini memang merestui langkah-langkah yang ditempuh Rafsanjani dengan dalih bahwa dalam soal dagang, dengan setan sekalipun tidak ada masalah. Dengan kata lain, pembeberan skandal Iran-AS justru menjadi bumerang bagi Montazeri dan para pengikutnya.

Rafsanjani memang belum sepenuhnya berhasil mengalahkan Montazeri, karena Ahmad Khomeini kini menjadi salah satu pendukungnya. Ahmad Khomeini berusaha mendesak ayahnya agar Iran (jika ayahnya meninggal kelak) hendaknya diperintah oleh Dewan Kepemimpinan yang terdiri dari tiga atau lima anggota, dan salah satu di antara anggotanya adalah Montazeri.<sup>14</sup> Belum jelas apakah ide Ahmad Khomeini itu bakal diterima atau ditolak sang ayah. Namun persaingan agaknya kini terpusat pada Rafsanjani dan Ali Khamenei. Guna mengimbangi Rafsanjani yang sudah memperoleh dukungan Pasdaran (Pasukan Pengawal Revolusi), Presiden Ali Khamenei konon tengah menggalang loyalitas dari kalangan Angkatan Bersenjata Iran. Di atas kertas, posisi Rafsanjani jelas lebih kokoh daripada Khamenei, karena Khamenei mempunyai cacat yang setiap saat dapat dimanfaatkan oleh Rafsanjani, yaitu larnya keluarga adik perempuan Khamenei (Badri Khamenei) ke Irak yang kemudian bergabung dengan para penentang Khomeini.

Tetapi, benarkah pertarungan kekuasaan di Iran terjadi antara sayap "moderat" dan sayap "radikal?" Dalam salah satu jumpa pers, Rafsanjani pernah mengatakan, "siapa yang radikal dan siapa yang moderat di antara kami, tergantung dari mana Anda memandangnya." Rafsanjani agaknya benar. Ia sendiri, misalnya, dari segi visi politik memang termasuk "moderat." Namun ia termasuk salah satu penentang liberalisasi sektor ekonomi. Begitu pula Montazeri, di satu pihak mendukung kebebasan pendapat, tetapi di pihak lain menolak segala upaya untuk menormalisir hubungan dengan pihak Barat. Memang tidak mudah memperkirakan tingkah-laku elite politik di negeri kaum mullah itu, apalagi menebak isi-surat wasiat Khomeini.

<sup>14</sup>*Newsweek*, 11 Januari 1988.



---

## Para Penulis

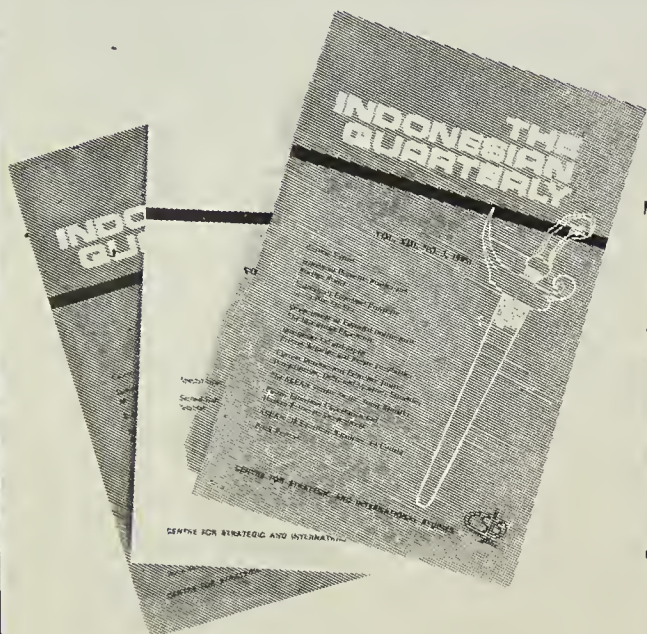
ANALISA No. 3, 1988

**DJIWANDONO, J. Soedjati.** Berijasah B-1 Bahasa Inggris, 1960; Diploma Guru Bahasa Inggris dari Victoria University, Wellington, Selandia Baru tahun 1961; BA di bidang Ilmu Politik & Bahasa Rusia dari Universitas Otago, Dunedin, Selandia Baru, 1965; MSc dan Ph.D. dalam Hubungan Internasional dari London School of Economics and Political Science (LSE), Universitas London, 1982; kini anggota Dewan Direktur CSIS dan Editor *ANALISA* (CSIS); sebelumnya adalah Editor *Jurnal Ilmu Politik* (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia, AIPI); Ketua Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS dan Editor *The Indonesian Quarterly* (CSIS); pengamat dan peneliti dalam masalah Strategi, hubungan Timur-Barat, Strategi dan Politik Luar Negeri Soviet, Komunisme Internasional dan masalah-masalah kawasan Asia Tenggara.

**SIHBUDI, M. Riza.** Sarjana Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Indonesia, tahun 1984; kini anggota Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik & Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta, Staf Peneliti dalam bidang Politik Kawasan Timur Tengah dan Indonesia; Dewan Redaksi *Jurnal Ilmu Politik* & Anggota Komisi Publikasi Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) periode 1987-1990.

**WANANDI, Jusuf.** Sarjana Hukum lulusan Fakultas Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta (1960). Pada tahun 1964 menjadi dosen di fakultas dan universitas yang sama. Tahun 1977: Congressional Fellow yang disponsori oleh American Political Science Association (APSA). Kini Direktur Eksekutif dan Anggota Dewan Direktur CSIS; Anggota, Board of Governors, East-West Center, Honolulu.

# The Indonesian Quarterly



## The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- Indonesia's Economic and Business Relations with ASEAN and Japan,
- Regional Dimensions of Indonesia-Australia Relations.
- Internal Developments in Japan and Indonesia
- The Role of Middle Powers in the Pacific



Centre for Strategic and International Studies  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.  
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.